

PhD értekezés tézisei

Horváth Zsuzsanna

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETI POLITIKÁJA ÉS JOGA

Pécs

2004

PhD értekezés tézisei

Horváth Zsuzsanna

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETI POLITIKÁJA ÉS JOGA

Pécs

2004

I. A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKOLÁSA, A KUTATÁSI TÉMA AKTUALITÁSA

Az Európai Unió Környezeti Politikája és Joga az európai integráció új ágazata: az Európai Közösségek megalakulásakor e politika nemzetek feletti szinten, vagy akár csak kormányközi keretben történő formálása nem állt az Alapító Államok szándékában. A környezeti politikának az Európai Gazdasági Közösség politikái közé emeléséről a Tagállamok Állam- és Kormányfői az 1972-es, Párizsi Csúcskonferencián döntöttek. A Tagállamokat az a felismerés vezérelte, hogy az általuk megvalósítani kívánt gazdasági integráció végső célja nem lehet csupán a gazdasági növekedés, annak hozzá kell járulnia az életminőség magas szintjéhez, amely nem nélkülözheti „a kézzel nem fogható értékek védelmét”, a környezetvédelmet, „hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen”. A Párizsi Nyilatkozat megfogalmazása óta eltelt 30 év alatt a Közösség az integrációban központi helyet elfoglaló, kiteljesedett környezeti politikát és több száz jogforrásból álló átfogó környezeti jogot alkotott, amelyet a Bizottság a Közösség Hatodik Környezeti Akcióprogramjának tervezetében a világon a legátfogóbb és legfejlettebb környezeti jognak ítélt.

A Közösség környezeti politikájának súlya, s a többi politikához viszonyított központi szerepe az integráció előrehaladása során egyre nő. Ezt igazolja a fenntartható fejlődés alapelveinek az Alapító Szerződésekben mind az Unió, mind a Közösség integrációs céljaként való megfogalmazása, a környezeti követelményeknek a Közösség többi politikája számára sajátjaként történő figyelembevételének kötelezettsége (környezeti integráció alapelve), valamint a magas szintű környezetvédelem közösségi célként való megfogalmazása.

A folyamatosan fejlődő környezeti politika és jog specialitásai változásokat eredményeznek az integráció intézményrendszerében, döntéshozatali folyamataiban, jogalkotásában, a Közösség és a Tagállamok viszonyában, a hatáskörök átrendeződésében, az intézmények közötti hatalmi egyensúly alakulásában, a közösségi jog végrehajtásának és érvényesítésének egyes fázisaiban gyakorolt közösségi funkciók terjedelmében és jellegében. A közösségi környezeti politika és jog jelentős húzóerőt képvisel a Tagállamok többségének nemzeti környezeti politikája számára, sajátosságai változásokat eredményeznek a nemzeti közigazgatási és igazságszolgáltatási funkciók és intézményrendszer fejlesztésében, valamint a jogérvényesítés mechanizmusában. A közösségi környezeti politika és jog e sajátosságai már az előcsatlakozás idején is jelentős hatást gyakoroltak a magyar politika- és jogfejlesztésre, a teljes jogú uniós taggá válást követően pedig azokat közvetlenül befolyásolják. Az 1993-ban megfogalmazott ún. koppenhágai kritériumok szerint a csatlakozás egyik előfeltétele az *acquis communautaire* - amelynek kiemelkedő jelentőségű részét képezik a közösségi környezeti vívmányok - átvételére való képesség megteremtése, vagyis a magyar környezeti politika és jog oly módon való fejlesztése, amely alkalmassá teszi az országot a Közösség környezeti politikájának és jogának végrehajtására és alkalmazására. Az alkalmasság megteremtésével párhuzamosan erőteljes lendülettel folyik a közösségi környezeti jog adaptálása, a magyar környezeti jogalkotás prioritása a közösségi jog által támasztott követelményeknek való megfelelés. A kutatás által átfogott témák túlnyomó többsége számára éppen a csatlakozás ad vitathatatlan aktualitást: a közösségi környezeti politika céljainak, alapelveinek, területeinek, az Alapító Szerződések környezeti rendelkezéseinek, a közösségi környezeti jogalkotás mechanizmusának, a közösségi környezeti jog végrehajtásából eredő tagállami kötelezettségek sajátosságainak, az Európai Bíróság környezeti esetjogából leszűrhető tanulságoknak, a közösségi környezeti politika és jog fejlődése irányainak megismerése és megértése hozzásegít a felzárkózás folyamatához.

A közösségi környezeti politika és jog kutatását időszzerűségén, s a környezetvédelem önmagában is „életbevágó” jelentőségén túl az ágazatnak az integrációban betöltött szerepe teszi szükségessé, s egyben a tudomány számára izgalmas feladattá. A környezeti politika közösségi szintre emelésének csupán egyik oka volt az ipari, technikai fejlődés által kiváltott, a nemzeti határokat sem respektáló környezetet károsító hatások elhárításának szükségessége, amely a hetvenes évek elejére már erőteljesen érezhető társadalmi-politikai nyomást gyakorolt mind a nemzeti, mind pedig a közösségi kormányzati szintekre. *Közösségi szinten összehangolt környezeti cselekvést igényelt a gazdasági*

integrációs célok megvalósítása is: az egymástól eltérő tagállami környezetvédelmi szabályozás technikai akadályként állta útját a közös piac alapját képező szabad kereskedelemnek, a Közösség iparának fejlesztése, világgiazi versenyképességének megőrzése pedig megkövetelte a környezetvédelmi követelmények figyelembevételét. Következésképpen, *a közösségi szintű környezeti politika a gazdasági integráció feltételeként és szükségszerű velejárójaként alakult ki.* Létrehozásakor azonban a Közösség nem rendelkezett a Római Szerződés által biztosított, a Tagállamokat kötelező környezetpolitikai döntéshozatali és jogalkotói hatáskörrel. *A Közösség alkotmányi felhatalmazás hiányában, a Szerződés rendelkezéseinek kiterjesztő értelmezésével, más tevékenységek folytatására biztosított jogalapokra hagyatkozva és sajátos alapelvek alkalmazásával érte el, hogy e politikának az Egységes Európai Okmánnyal történő legitimé válásáig a közösségi környezeti jognak már kb. 200 aktusból álló rendszere épült ki.*

A Közösség hatáskörének bővítése, politikai döntéshozatali és jogalkotói hatalmának növelése, amely szükségszerűen jár a Tagállamok szuverenitásának egyidejű és azonos mértékű csökkenésével, önmagában is, a tudomány számos ágának művelői számára is, szinte kifogyhatatlanul kínál kutatásra váró, megválaszolandó kérdéseket. Még inkább jellemző ez a környezeti politikára, amelyben a *Közösség hatáskörét*, habár a Tagállamok megegyezése alapján, ám gyakran negatív attitűdjüktől kísérve, végső soron, a *Szerződés által biztosított hatalma korlátjain túllépve* teremtette meg. A kutatás számára e hatáskörbővítés igazolása, módszerei, technikái, az integráció fejlődésére gyakorolt hatásai, más gazdasági, politikai ágazatokra is alkalmazható, s talán általánosítható tanulságai jelentenek kihívást.

II. A KUTATÁS CÉLKITŰZÉSEI

A kutatás elsődleges célja az *Európai Unió Környezeti Politikájának és Jogának elemzése, közösségi szintre emelése indokainak és körülményeinek feltárása, fejlődése, kiterjedése főbb állomásainak, központi szerepének és jövőbeli fejlesztése perspektíváinak vizsgálata, s a mindezekből leszürrhető tapasztalatok bemutatása.* Mint minden kutatás, az értekezésben tükröződő is, első lépésként a kutató számára szolgál a tudományos megismerés és felismerés, az összefüggések feltárása és megértése, a tudományos eredmények megfogalmazása jóleső érzésével. Ezen túl azonban, mint minden kutatást, az értekezésben összefoglaltat is, a megismertetés szándéka vezérel. A kutatásnak és az eredményeit összegző értekezésnek kezdettől fogva *kifejezetten célja az Unió Környezeti Politikájának és Jogának elemzésén túl, annak bemutatása.* A kutatási téma időszerűsége, azaz, az Európai Unióhoz való csatlakozás szükségessé teszi a Közösség és az Unió összes politikájának és egész joganyagának adaptálását és alkalmazását, a magyar politikai ágazatok és jogrendszer oly módon való fejlesztését, amely azokat az integrációra alkalmassá teszi. E feladat teljesítése, amely Magyarországnak az Európai Közösségekkel 1991-ben kötött Társulási Szerződésében megfogalmazott s az azt követő előcsatlakozási folyamat tárgyalásai eredményeként vállalt, majd a 2003-ban aláírt Csatlakozási Szerződésben rögzített kötelezettségéből ered, elkerülhetetlenné teszi az Unió Környezeti Politikájának és Jogának megismerését és megértését. Bármily evidensnek és egyszerűnek tűnik is, e feladat mind a környezeti jogászokat, mind pedig az Európai Unió politikáiban és jogában jártas szakembereket meglehetősen bonyolult feladat elé állítja, nem csupán a csatlakozásra még csak készülő államokban, de az Unió Tagállamaiban is. Az Unió szakmai közönsége számára íródott egyik monográfia szerzője (Mathijsen, P.S.R.F.) bevezetőjében szükségesnek tartja megjegyezni, hogy e területet tanulmányozóknak megbocsátható, ha kezdetben bizonytalanok a meglehetősen bonyolult, többféleképpen értelmezett és alkalmazott közösségi jogi terminológia használatában. Még inkább indokolt lehet e bizonytalanság az Unión kívüli országok szakemberei részéről, akik e téren szükségszerűen kevesebb tapasztalattal rendelkezvén, egyelőre csak kívülről ízelgetik a számukra új jogrend még alig ismert, a hazaiban szokatlan intézményeit, alapelveit, szabályait és terminológiáját. *A közösségi környezeti politika és jog a magyartól eltérő politikai, gazdasági, társadalmi feltételek mellett, részben eltérő céloktól indítva jött létre és eltérő körülmények közepette működik, sajátos, a Tagállamok belső jogától is különböző alapelvek, intézmények, szabályok vezérlik.* A közösségi környezeti politika és jog területén e sajátosságok

hatványozottan mutatkoznak meg, részben a környezetvédelemnek a többi gazdasági, politikai ágazattól általában is eltérő, természetéből fakadó specialitásai miatt, részben pedig, az Európai Közösség integrációs folyamatában betöltött különleges szerepe miatt. *Következésképpen, jelen kutatás célja, és az értekezés szándéka is egyben, e sajátosságok felárása és bemutatása, s hogy e sajátosságok megismertetésén túl azok megértéséhez is hozzájáruljon.*

A közösségi környezeti jog iránti érdeklődés Magyarországon csak az utóbbi néhány évben, az uniós tagságra való felkészülésnek a csatlakozási tárgyalások megindulásától kezdődő fázisában élenkült meg igazán. A közösségi környezeti vívmányok átvételének és alkalmazásának feladatait és menetrendjét is tartalmazó Magyar Nemzeti Program teljesítése, amelyet annak a Közösség részéről való rendszeres ellenőrzése és eredményeinek jelentésekben való közzététele is ösztönöz, elengedhetetlenné teszi a magyar környezeti politika és jog közösségihez való közelítését, annak adaptálását. Ennek teljesítéséről, a Bizottság megállapításainak ismertetéséről megjelent írásokat kivéve azonban, a Közösség Környezeti Politikájának és Jogának bemutatására, elemzésére és értelmezésére eddig csupán néhány kísérlet történt. Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása c. kézikönyvnek (szerk. Bándi Gyula) a közösségi környezeti jog kialakulását, intézményes kereteit, alkotmányos alapjait és jogforrásait bemutató-elemző „általános része” jelen értekezés szerzőjének munkája, a zömében a horizontális és ágazati joganyagot bemutató-elemző „különös része” pedig a kötet szerkesztőjének tollából származik. A közelmúltban jelent meg a közösségi környezeti jog legfontosabb horizontális eszközeit bemutató-elemző, Integratív Környezetjog c. monográfia, amelynek szerzője (Fodor László) a magyar politikaformálásnak és jogalkotásnak a horizontális környezeti eszközökkel kapcsolatos jogharmonizációs feladatai megoldása számára fogalmazza meg következtetéseit és javaslatait. E monográfiákon és néhány elméleti jellegű folyóiratcikken, s ugyancsak e szerzőktől származó egyetemi oktatási anyagokon, tankönyvfejezeteken kívül, a közösségi környezeti politika és jog kialakulásának és fejlődésének, integrációs szerepének, alapelveinek, alkotmányos szabályozásának, jogforrási sajátosságainak, és nem utolsósorban a jogalkotás, jogalkalmazás és jogérvényesítés számára hasznosítható, a közösségi környezeti jog végrehajtását is bemutató-elemző átfogó munka még nem született. Az értekezés a közösségi környezeti jog ilyen szemléletű, elméleti megalapozását nyújtó bemutatására elsőként vállalkozik.

A kutatás célja, hogy a magyar környezeti politikának és jognak az Európai Közösség Környezeti Politikájához és Jogához való közelítése számára hasznosítható ismereteket nyújtson, s hogy a jogalkotáson túl segítségére legyen a jogalkalmazásnak is, elsősorban, a magyar jogalkalmazó számára napjainkban kissé még idegen, a teljes jogú taggá válást követően azonban már saját jogunk, „jogi örökségünk” részeként kezelendő közösségi környezeti jog értelmezésében és megfelelő alkalmazásában.

A kutatás nagy hangsúlyt fektet a közösségi környezeti politika és jog kialakítása körülményeinek vizsgálatára, célja a Közösség alkotmányos hatásköre hiányának pótlására alkalmazott megoldások feltárása, elemzése. E módszerek és technikák, a Szerződés kiterjesztő értelmezése, és a hatáskörbővítés igazolására kialakított sajátos alapelvek konstruálása és alkalmazása, egyrészt mintául szolgálnak más politikai ágazatok, mint pl. a fogyasztóvédelem, a regionális, vagy a szociális politika közösségi szintű fejlesztése számára, másrészt pedig előrevetítik a gazdasági integráció fejlődése által szükségszerűen megjelenő és egyre bővülő politikai integráció újabb területekre való folyamatos kiterjedését (negatív - pozitív integráció, spill-over jelenség). Ez utóbbi tény a csatlakozni szándékozó államok számára is tanulsággal szolgálhat: a felkészülés során tudatosítani és állandóan szem előtt tartani kell, hogy a csatlakozással nem zárul le a közösségi acquis átvételének folyamata. A Tagjelölt Államoknak hatásköreik újabb szeleteinek a Közösségre való átruházására, és ezzel párhuzamosan, szuverenitásuk további csökkenésére kell számítaniuk, s az egyre bővülő közösségi vívmányok folyamatos adaptálására kell felkészülniük.

A kutatás célja továbbá a közösségi környezeti politika és jog hazaitól eltérő, sajátos, általános és speciális alapelveinek és rendelkezéseinek elemzése és magyarázata, elsősorban a hazai jogalkotás és, jogalkalmazás számára a közösségi jog általános alapelveiből fakadó kötelezettségek teljesítéséhez,

különösen a közösségi környezeti jog és a hazai jog annak alapján történő értelmezéséhez való hozzájárulás. Ehelyütt említendő, pl. a *szubszidiaritás* alapelve, amelynek jelentése, és alkalmazásából fakadó, a Közösség intézményeit és a Tagállamokat is terhelő kötelezettségek mibenlétének tisztázása a mai napig nem fejeződött be. Az alapelvnek a környezeti politika nyelvére lefordított, a megosztott felelősség koncepciójában tükröződő rendeltetése, a sokszor tévesen értelmezett hatásköri újraelosztással szemben a *Közösség és a Tagállamok között megosztott hatáskör gyakorlására vonatkozó*, mindkét szint számára kötelezettségekkel járó *politikai iránymutatás*. Hasonlóképpen említhető a *szennyező fizet* alapelvének gyakran téves értelmezése, amely helytelenül csupán a kártérítés elemére szorítkozik, holott annak lényeges összetevője éppen a megelőzés költségeinek viselésére kötelezés. Ez utóbbinak pedig, a közösségi versenyszabályokkal való elengedhetetlen kombinálása miatt (ti. a költségek állami átvállalásának, mint támogatásnak a tilalma), a közösségi jogból fakadó tagállami kötelezettségek teljesítése terén a környezeti politikán és jogon is túlmutató, kiemelkedő jelentősége van. Az értekezés célul tűzi továbbá az *Alapító Szerződések környezeti rendelkezéseinek és a másodlagos környezeti joganyag sajátosságainak értelmező elemzését*. Különösen a környezeti irányelveket jellemzi a sokszor hosszadalmas politikai alkuként megszülető jogszabálysöveg, amely a túlságosan általános megfogalmazás miatt gyakran okoz értelmezési és alkalmazási nehézségeket, és vezet a tagállami végrehajtási kötelezettség megszegésére. Az értekezés célja, hogy a Tagállamokban felmerülő problémákra rávilágítson, s hogy az *Európai Bíróság gyakorlata során kikristályosodott értelmezésből leszűrhető következtetésekkel* szolgáljon.

A kutatás célja továbbá, hogy az Európai Unió Környezeti Politikájának és Jogának továbbfejlesztése számára felvillantssa a még megoldásra váró, és *e terület jövőbeni kutatása számára* kihívást jelentő kérdéseket. Csupán példaként említendő ehelyütt a környezeti politika hatékonyságát növelő újonnan körvonalazódó alapelvek megfogalmazása, a környezeti károkokért való felelősségi rendszer kimunkálása, vagy a közösségi jog Tagállamok általi végrehajtása felügyeletének problémája.

Előzőeken túl a kutatás fontos céljának tartja eredményeinek a közösségi és a magyar környezeti politikának és jognak a *felsőoktatás keretében történő hasznosítását*. Részben az értekezés előpublicációjának tekinthető fent említett kézikönyv már jelenleg is néhány graduális és posztgraduális kurzus tananyagául szolgál. Az értekezés új témakörével kibővített anyag az Európai Unió Környezeti Politikája és Joga területén kínált kurzusok oktatásához és tanulmányozásához kíván elméleti megalapozást nyújtani.

III. A KUTATÁS MÓDSZERE

1. A kutatás során alkalmazott módszerek

A kutatás választott témája és célkitűzései nagymértékben meghatározzák az alkalmazott módszereket. Az Európai Unió és az Európai Közösségek integrációs folyamatai, intézmény- és jogrendszere, és meghatározott politikai témakörében készített művek, születessenek akár az Unió Tagállamaiban élő, vagy, ma már egyre nagyobb számban, magyar szerzők tollából, s legyenek nagyobb lélegzetű, átfogó munkák, vagy kisebb terjedelmű, egy-egy részterület aktuális problémáját vizsgáló tanulmányok, szinte kivétel nélkül történeti szemlélettel íródnak. Az értekezés, annak ellenére, hogy nem szándékozik kifejezetten jogtörténeti munka lenni, igen jelentős módszerének tekinti a téma *történeti jellegű feldolgozását*. A kutatás határozott célkitűzése a *Közösség Környezeti Politikája és Joga kialakulásának és fejlődésének, e folyamat főbb állomásainak, a közösségi környezeti politikai hatáskör fokozatos megteremtése és elismerése folyamatának elemzése és bemutatása*, amely szükségszerűen igényli a történeti szemlélet alkalmazását. Habár az európai integrációs folyamat maga sem tekinthet vissza hosszú történeti múltra, és a közösségi környezeti politika és jog még mindig viszonylag új ágazatnak számít, az Európai Közösségek és az Európai Unió az általuk megvalósított, példa nélküli gazdasági és politikai integráció jelentőségével kiemelkedő történetet, történelmet írt. A közösségi környezeti politika és jog, a maga 30 éves múltjával az európai integrációt nagymértékben meghatározó és a Tagállamok környezeti politikáját

és jogát részben megalapozó és folyamatosan befolyásoló szerepet tölt be. Ha a kialakulása óta eltelt viszonylag rövid idő miatt a folyamat bemutatása csupán visszapiillantásnak tűnik is, az integráció és benne a politika, jelentősége okán igényli a történeti elemzést, és egyben emiatt érdemes is arra. A történeti szemlélet alkalmazása hozzásegít a közösségi környezeti politika fejlődéséből más politikai ágazatok számára, és az integráció folyamatos fejlődése következtében a jövőre nézve, és különösen a csatlakozni szándékozó államok számára is levonható tanulságok megfogalmazásához. Ehelyütt szükséges ismételt utalni a téma indokolásánál említett, a Közösség folyamatos hatáskörbővítésének igazolására, eszközeire és módszereire.

A kutatás, elsődleges céljának megfelelően, *legfontosabb eszközének az elemző- értelmező módszer* alkalmazását tekinti. A közösségi környezeti politika és jog kialakulásának és fejlődésének vizsgálata elsősorban a Közösség intézményei által kiadott politikai dokumentumok, Környezeti Akcióprogramok, az Alapító Szerződések és azok módosításait előkészítő anyagok, továbbá a megalkotott környezeti jogszabályok és az azok alkalmazását elősegítő ajánlások és egyéb források elemző, értelmező feldolgozásán nyugszik. A közösségi környezeti politika és jog *hazaitól eltérő rendszerének*, intézményes berendezkedésének, sajátos alapelveinek és jogi normáinak a magyar jogalkalmazó által megszokottól eltérő szerkezete, rendelkezéseinek, alkalmazott terminológiájának, valamint a *hazai környezeti jogtól gyakran idegen jogintézményeinek* ismertetése szükségessé teszi azok elemzését, magyarázatát, értelmezését. Az *Alapító Szerződések környezeti politikai, és ahhoz kapcsolódó általános cikkeinek értelmező elemzése, magyarázata*, még ha azok közvetlenül nem alkalmazhatók is, hozzásegítenek a közösségi környezeti politikából fakadó, a Közösség intézményeit csakúgy, mint a Tagállamokat terhelő kötelezettségek megismeréséhez és megértéséhez, a közösségi jogalkotói hatáskör terjedelmének, valamint a Tagállamok cselekvési lehetőségeinek és kötelezettségeinek tisztázásához. A Szerződések, és az egyes jogszabályok, akcióprogramok módosításait előkészítő dokumentumok elemzése pedig megvilágítja a változások okait a hozzájárul a jövőben esetleg várható módosítások előrejelzéséhez.

A *közösségi környezeti jog helyes értelmezése elősegíti a tagállami végrehajtásból adódó feladatok meghatározását*, s megvilágítja a megfelelő gyakorlati alkalmazáshoz, és az adott környezeti jogi rendelkezés érvényesítéséhez szükséges feltételeket, az esetlegesen felmerülő problémákat is. Az Európai Bíróság környezeti esetjogának elemzése alapján megállapítható, hogy számos, tagállami kötelezettségszegés miatt indult eljárás háttérben a közösségi környezeti jogi rendelkezések túlságosan széleskörű, vagy éppen túlságosan megszorító értelmezése, és a nemzeti jogban alkalmazottól eltérő szakkifejezések, fogalmak mellőzése, vagy eltérő értelmezése áll, amely esetenként a szükséges intézményi háttér megteremtésének elmaradását is eredményezi. A kutatás kizárólag az értelmező-elemző módszer következetes alkalmazásával szolgálhatja kitűzött célját, a hazai jogalkotás és jogalkalmazás számára a közösségi környezeti jog végrehajtásához, alkalmazásához és érvényesítéséhez való hozzájárulást.

A kutatás választott témája a Európai Unió első pilléréhez tartozó Európai Közösség Környezeti Politikája és Joga, amelynek elemzésére, értelmezésére, bemutatására vállalkozik. E téma sajátosságai indokolják az *összehasonlító módszernek* a kutatásban játszott, az előző módszerekhez képest kisebb szerepét. A kutatás alapvetően a Közösség nemzetek feletti szinten kialakított politikai ágazatának sajátosságait vizsgálja, a Tagállamok nemzeti környezeti politikájának és belső jogának egymással, vagy a közösséggel való átfogó összehasonlítását nem célozza. (Ez utóbbi összehasonlításra alkalmasabbnak tűnnek a környezeti politika ágazati területei, amelyeknek átfogó elemzése kívül esik a kutatás hatókörén.) Maga az Unió és az alapját képező Közösség is egyedülálló példakörmény, és ebből fakadóan a kereteiben kialakított környezeti politika és jog is magán viseli a szupranacionális jegyeket. Összehasonlításra kínálkozó területek a *nemzetközi szervezetek és a föderális berendezkedésű államok keretében kialakított környezeti politikák és jogok*, amelyekre a kutatás csak érintőlegesen tér ki, elsősorban a Közösség hatalmi berendezkedésének, intézményei hatáskörének vizsgálata során, az adott témakör tárgyalásába beépítve és az eltérőségre példaként állítva. A közösségi környezeti jognak a *nemzeti környezeti jogokkal* való összehasonlítása alapvetően a nemzeti jogok vizsgálatából leszűrhető, általánosítható jellemző vonások alapján

történik, elsősorban alkotmányos jelentőségű, a hatáskörök megosztásával és gyakorlásával kapcsolatos, a *közösségi jog és a nemzeti jogok viszonyára vonatkozó, a tagállami kötelezettségek teljesítését befolyásoló, a magánszemélyek jogainak érvényesülését biztosító, vagy a nemzeti és közösségi környezeti jog alakulására kölcsönösen hatást gyakorló kérdésekben*. A közösségi környezeti jog párhuzamosan fejlődött a nemzetközi környezeti joggal és a nemzeti környezeti jogokkal is. Ez az időbeli párhuzam főként a nemzetközi, közösségi és nemzeti környezeti politikák *alapelveinek hasonlóságában* mutatkozik meg: mind a közösségi, mind a nemzeti környezeti politikák a nemzetközi szinten megfogalmazott alapelveket átvevő bővített saját rendszerüket (pl. legújabbban a fenntartható fejlődés, vagy az elővigyázatosság elvei). Kisebb mértékű hasonlóság figyelhető meg a különböző szinteken működő környezeti politikák által alkalmazott eszközök, vagy jogintézmények terén. A *közösségi környezeti jog*, részben a kialakulás és fejlődés időbeli párhuzama következtében, részben a nemzetek feletti sajátosságaiból eredően, *rendkívül nagy hatást gyakorol a Tagállamok környezeti politikájának és jogának fejlesztésére*: a közösségi környezeti politika kialakulása idején a Tagállamok nem rendelkeztek átfogó környezeti politikával, s a jelenlegi Tagállamok legalább felének környezetvédelmi színvonala a közösségi átlagnál alacsonyabb. E hatás gyakran fordított irányban is megfigyelhető, egy-egy, a nemzeti környezeti jogban eredő és hatékonyan alkalmazott jogintézmény tagállami javaslatra épül be az Unió környezeti jogába, s válik a végrehajtás által Európa-szerte általánossá (pl. az ún. érzékeny környezeti területek intézménye az angol jogból). E hatás érvényesüléséhez ma már a Tagállamok kötelezettsége a Bizottság értesítésére a nemzeti környezeti jogszabálytervezetekről, valamint a jogharmonizációs rendelkezések amszterdami módosítása is hozzájárul. A Bizottságnak ugyanis a készülő nemzeti jogszabály kibocsátása előtt, valamint a tagállami eltérés engedélyezésekor meg kell vizsgálnia a közösségi jogalkotás szükségességét az adott kérdésben.

A kutatás és az eredményeit összegző értekezés, tárgyának természetéből fakadóan *több tudományágat érint egyszerre*. Az Európai Közösség Környezeti Politikája és Joga a gazdasági integráció szükségszerű velejárójaként és előmozdítójaként jött létre, így e politika sajátosságainak elemzése nem szakítható el a *gazdasági integráció* kialakulása, fejlődése, irányai, céljai, és eszközei vizsgálatától. A környezeti politikának a Közösség többi gazdasági, politikai ágazata közötti helyének, integrációs szerepének elemzése szükségszerűen igényli az integráció gazdasági vonatkozásainak vizsgálatát. A Közösség Környezeti Politikájának létrejötté mintapéldája a gazdasági integráció előrehaladása során kialakuló *politikai integráció* szükségszerűségének. Következésképpen, a kutatás nem tekinthet el a politikai integrációs kérdések, valamint a közösségi szintű politikaformálás vizsgálatától sem. A közösségi környezeti jog *többszörösen is gazdasági indíttatású jogalkotás*. Egyfelől, a környezeti jog önmagában is elsősorban a gazdaság befolyásolására törekszik, a gazdaság és a környezet viszonyának alakítására irányul, továbbá, a környezeti követelmények integrálása során szerepet vállal a gazdaság fejlesztésében, az ipar versenyképességének megteremtésében, új iparágak fejlesztésében, a regionális poliitkában és a vidékfejlesztésben. Másfelől pedig, ezeken túl, a *közösségi környezeti jog egyik rendeltetése a gazdasági integráció előmozdítása*, a közös piac működése előtti akadályok elhárítása.

A közösségi környezeti jog kialakulása a Közösség szabályozói tevékenysége fejlődésének azon állomása, amelyben a gazdasági szabályozás mellett, ezen a szinten is megjelenik a nem gazdasági jellegű, vagy a reguláció elméletében alkalmazott szakszóval, a *társadalmi szabályozás (social regulation)*. E szabályozás, sajátos eszközeinek és módszereinek kialakítása mellett, közösségi szinten is maga után vonja intézményszerű formáinak megjelenését és fejlesztését, amelyet a környezeti politika terén az Európai Környezeti Hivatal képvisel. A Közösség ezen új szerve jellegének, funkciójának, feladatainak, hatáskörének vizsgálata elengedhetetlenül érintkezik, többek között, a *közigazgatás-tudomány* területével. A kutatás összetett témájának mindkét komponense, egyrészt *a környezeti politika és jog*, másrészt pedig, a *Közösség politikaformálásának és jogalkotásának egyik területe*, önmagában is szorosan kapcsolódik a közjog-tudományhoz, példaként említve akár a jogalkotás, akár a végrehajtás, annak közösségi szinten (pl. a Bizottság működésével kapcsolatban) és tagállami szinten kialakult funkcióit, megvalósítandó feladatait és intézményi rendszerét.

A közösségi környezeti politika mellett a kutatás központi témája az ágazat jogi szabályozása, amely nem vizsgálható politikai háttérnek megvilágítása nélkül. Az értekezés azonban elsősorban a *jogtudomány* körébe tartozik: a közösségi környezeti jog kialakulása, fejlődése, céljainak, alapelveinek, jogforrási rendszerének, szabályanyagának, jogintézményeinek, a jogalkotás és végrehajtás, valamint a jogérvényesítés eszközeinek elemzését végzi el, s elsősorban e körben levonható következtetéseivel kíván a hazai jogalkotás és jogalkalmazás integrációs feladatainak ellátásához hozzájárulni.

A kutatás eredményeit összegző értekezés alapvetően a *közjog* területéhez tartozik. Logikusan következik e sajátossága a kutatott téma jellegéből, a környezetvédelem sajátosságaiból, akár nemzeti, akár nemzetközi, vagy közösségi szint legyen is a vizsgálat tárgya. A kutatás kevésbé érinti a közösségi környezeti politika és jog *magánjogi* vagy *büntetőjogi* vonatkozásait, ezekre csupán az alkalmazott eszközök elemzése során utal (pl. a környezeti megállapodások felhasználási lehetőségei, a felelősség, szankciók kérdése).

A kutatás témája sokkal több kapcsolódási pontot kínál az *alkotmányjog* kérdéseivel. A közösségi környezeti politika és jog kialakulása és fejlődése, s e jogterület elemzése nem nélkülözheti az alapvető alkotmányos kérdések vizsgálatát. Ennélfogva, a kutatás szükségszerűen átfogja, pl. az Európai Közösség és az Unió intézményrendszere, az intézmények politikaformálásban és jogalkotásban betöltött szerepe, a *Közösség és az intézmények hatásköre*, a *Közösség intézményei közötti, valamint a Közösség és a Tagállamok közötti hatalommegosztás*, az Alapító Szerződések, mint a Közösség Alkotmánya, a végrehajtás és a jogérvényesítés alapelvei, eszközei és módszerei kérdéseit. Az alkotmányjoggal érintkezik a környezetvédelem egyik közösségi szinten is alkotmányi elismerésre igényt tartó alapjoga, a *tiszta és egészséges környezethez való jog*, amely alkotmányozási javaslat ellenére (Maastricht) ugyan ilyen rangot még nem nyert, s az Európai Unió Alapjogi Chartájának elfogadását követően sem vált a Szerződés részévé, azonban az Európai Bíróság esetjogában, számos ügyben éppen a tagállami mulasztás megállapításának indokául szolgált.

A kutatásnak, témájából fakadóan, szükségszerűen vannak érintkezési pontjai a *nemzetközi joggal*. Maguk az Európai Közösségek, vagy az Európai Unió nemzetközi integrációs szervezetek, létrehozásuk szuverén államok által aláírt nemzetközi szerződésekkel történt. E szerződések és az általuk létrehozott integrációs szervezetek azonban, egyedülálló sajátosságokkal rendelkezvén, számos vonatkozásban különböznek a nemzetközi szervezetektől, csakúgy, mint kialakított jogrendjük a nemzetközi jogtól. E sajátosságok jelzésére kevésbé találón a *sui generis*, sokkal érzékletesebben a *nemzetek feletti* vagy szupranacionális kifejezés szolgál. A *Közösség Környezeti Politikájának és Jogának sajátosságai elsősorban e nemzetek feletti természetéből fakadnak*, amelynek bemutatása kutatás egyik fő célkitűzése. E sajátosságok nyilvánulnak meg a közösségi környezeti jog forrásai jellegében - legyenek akár az Alapító Szerződés, a másodlagos jogforrások, vagy az Európai Bíróság által megfogalmazott alapelvek -, a közösségi és a nemzeti környezeti jog viszonyában, a közösségi környezeti jog Tagállamokat kötő erejében, végrehajtásának kötelezettségében, a speciális közösségi jogi alapelvek, mint pl. az elsőbbség vagy a közvetlen hatály alkalmazásában, amelyek *markánsan megkülönböztetik a nemzetközi környezeti jogtól*. E specialitások mutatkoznak meg a közösségi környezeti jog érvényesítésének módjában is, pl. az Európai Bíróság kizárólagos hatáskörében és kötelező igazságszolgáltatási fórumként való működésében. A kutatás nemzetközi jogi vonatkozásait tükrözi továbbá a nemzetközi környezetvédelmi jog közösségit fejlesztő hatásának vizsgálata, kiemelten a közösségi környezeti jog alapelveinek elemzése során. E kapcsolódás megnyilvánul a Közösség nemzetközi szinten vállalt aktív környezetvédelmi szerepében, a nemzetközi környezetvédelmi egyezmények aláíró feleként és teljesítésüket előmozdító partnereként, amelyre az értekezés több ponton is rávilágít.

Összegezve, az alapvetően a jogtudomány területén mozgó kutatás több felületen szükségszerűen érintkezik gazdasági és politikai tudományterületekkel, és a közösségi környezeti jogon túl több szállal kapcsolódik alkotmányjogi, közigazgatási jogi és nemzetközi jogi tárgykörökhöz.

2. Az értekezés alapjául szolgáló források és a feldolgozás módszere

Az Európai Közösség Környezeti Politikájának és Jogának elemzéséhez elsődleges forrásként szolgáltak az *Európai Közösségek dokumentumai*, amely gyűjtőnév számos, különböző rendeltetésű és különböző formában megjelent hivatalos kiadványt takar.

Elsőként említendő az Európai Közösség *Környezeti Akcióprogramjai*, amelyek a közösségi környezeti politika céljait, alapelveit, főbb tevékenységi területeit, prioritásait és fejlesztési irányait meghatározva, ma már *jogi kötetekkel* rendelkezvén e politika alapvető forrásai.

Az értekezés nagymértékben támaszkodik az *Európai Bizottság Közleményeire* (Communication), amelyek a Közösség integrációs folyamatában meghatározott politikai ágazatokban, azok fejlesztése céljával, az integráció adott állapotát, elért eredményeit és hiányosságait elemző-bemutató, problémafeltáró, s az azok megoldását célzó javaslatokat tartalmazó tanulmányok. Az értekezés elsősorban a közösségi környezeti politika kialakítására, alkotmányossá válására és fejlődésére meghatározó jelentőségű közleményeket elemzi, amelyek a környezeti politika integrációs szerepének, fejlesztési irányainak meghatározására, később a közösségi környezeti politika és jog végrehajtásának, vagy egy-egy kiemelkedő jelentőségű kérdésének megoldására születtek. (Példaként említendő, *többek között*, az Első Akcióprogramra javaslatot tevő Közlemény (1971), a Belső Piac programot tartalmazó Fehér Könyv (1985), az agrár-környezeti reformot is előkészítő Zöld Könyv (1985), a közösségi környezeti jog végrehajtásáról kiadott Közlemény (1996), a környezetben okozott károkért való felelősségről készített Zöld Könyv (1993) és Fehér Könyv (2000), az elővigyázatosság alapelvéről (2000), vagy a szubszidiaritás alapelvéről kiadott Közlemény (1992).

Az értekezés feldolgozza a Bizottság *helyzetfelmérő jelentéseit* a közösségi környezeti politika és jog végrehajtásáról, egy-egy környezeti eszköz bevezetésének vagy módosításának szükségességéről, működésének gyakorlati tapasztalatairól, a Közösség tevékenységéről készített általános, és a közösségi jog alkalmazásáról készített éves jelentéseket is.

A forrásanyag kiterjed a Bizottságnak a közép-kelet-európai országok *csatlakozásával kapcsolatos dokumentumaira* is, pl. ezen országok belső piaci integrációjának előkészítéséről kiadott Fehér Könyv (1995), az Unió és a Társult Államok csatlakozásra való felkészülésének programját tartalmazó Agenda 2000 (1997), a magyar csatlakozási kérelemről készített vélemény (1997), a csatlakozásra való felkészülésről (ti. a Közösségi Víványok Átvétele Nemzeti Programjának teljesítéséről) készített rendszeres jelentések (legutóbbi 2002), a csatlakozni szándékozó államok számára készített iránymutatások, pl. a környezeti csatlakozási stratégiáról kiadott Közlemény (1998), vagy az Európai Unió környezeti jogának végrehajtásáról kiadott Kézikönyv (2000), továbbá, az *acquis communautaire* kodifikációjáról kiadott Közlemény (2001).

Az értekezés továbbá a közösségi környezeti politika és jog szempontjából dolgozza fel magukat az *Alapító Szerződéseket*, az azok módosításait előkészítő dokumentumokat, kormányközi konferenciák anyagait, jegyzőkönyveit, a módosítások szövegét, s az azokról készített értékelő elemzéseket.

Az értekezés a Bizottság anyagain kívül támaszkodik az Európai Parlament, és más Közösségi szervek dokumentumaira, pl. a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményeire, vagy az Európai Környezeti Hivatal jelentéseire, programjait, tanulmányait tartalmazó kiadványaira.

A közösségi környezeti jog bemutatása során az értekezés elsősorban az *elsődleges jogforrásokat* elemzi, érinti azonban a Közösség *másodlagos környezetvédelmi jogforrásait* is. A fontosabb *horizontális* környezeti eszközök és egyes *ágazati jogi normák* vizsgálatára a közösségi környezeti eszközök általános jellemzése során, vagy a végrehajtással kapcsolatos kérdések tárgyalásánál kerül sor. A kötelező jogi normák mellett, az elemzés átfogja a *nem kötelező eszközöket* is (pl. a Tagállamok környezeti jogharmonizációt elősegítő Megállapodását 1973), vagy a Bizottság javaslatait, (pl. a Tagállamok környezeti felügyeleti tevékenységéről, 1999, majd a Tanács és a

Parlament ajánlását ugyanerről, 2001), iránymutatásait (pl. az állami segélyek nyújtásánál figyelembe veendő környezeti szempontokról, 2000), határozatait (resolution, pl. a közösségi környezeti jog tervezetének elkészítéséről, végrehajtásáról és érvényesítéséről, 1997, vagy a közösségi jog megsértésének szankcionálásáról, 1995), és memorandumait (pl. a 171. Cikk alkalmazásáról, 1996, és az Európai Bíróság által kiszabható pénzbüntetés kalkulációs módszeréről, 1997).

Az értekezés hasznosítja a közösségi kiadványokban közzétett statisztikai elemzéseket is, elsősorban a közösségi jogi normák tagállami végrehajtásával kapcsolatban.

Az értekezés nagymértékben támaszkodik az *Európai Bíróság esetjogára*, vizsgálja mind a közösségi környezeti politika és jog kialakulása és fejlődése során született, e politika létjogosultságát alátámasztó, elsősorban a Közösség hatáskörét megerősítő, mind pedig az alkotmányossá válást követően a jogalap megválasztásával, közösségi alapelvekkel, vagy a Tagállamok általi végrehajtással kapcsolatos ítéleteket.

Fentiek tanulmányozásához elsősorban az *Európai Közösség hivatalos kiadványai*, dokumentumai, tanulmányai szolgáltak forrásul: az Európai Közösség Hivatalos Lapja (Official Journal of the European Communities) C és L sorozata, a Közösség Bulletinje (Bulletin of the European Communities), annak kiegészítői (Supplement), a Bizottság előkészítő dokumentumai (COM DOC és SEC sorozatok), a Közösség más szerveinek kiadványai, a Közösség Publikációs Hivatalának kiadványai (Office for Official Publications of the European Communities). Az Európai Bíróság esetjogának feldolgozásához az *ítéleteinek hivatalos kiadványát* tartalmazó jelentések (European Court Reports ECR) és az ítéletek elemzéseit is tartalmazó nem hivatalos jelentések (Common Market Law Reports, CMLR) szolgáltak elsődleges forrásul. Az értekezés továbbá támaszkodik számos környezeti jogi és más európai jogi folyóiratban megjelent *jogeselelmzésekre* is (pl. Common Market Law Review, European Law Review, Journal of Common Market Studies, The Modern Law Review, Yearbook of European Law, Yearbook of European Environmental Law, Journal of Environmental Law, European Environmental Law Review). A Bíróság esetjogának elemzéséhez ezen túl, több kiadó által közzétett, tematikusan rendezett esetjogi- és dokumentumgyűjtemények, és kifejezetten környezeti ügyekben született ítéleteket tartalmazó, és ilyen jogeseteket elemző gyűjtemények szolgáltak forrásul (pl. RUDDEN, Oxford, CURTIN, et al. Kluwer, STEINER, Blackstone, WEATHERILL, Blackstone, KRÄMER, Sweet & Maxwell, DOUMA, RuG).

Az értekezés hasznosítja szerző által az Európai Közösségek Bizottsága Környezeti és Agrár Főigazgatóságai, valamint az Európai Környezeti Hivatal szakembereivel (Brüsszel, 1993, 1998, 1999), továbbá más szerveknél, kutatóintézetekben folytatott *interjúk* alapján született kutatási eredményeket: (Centre for International Environmental Law (CIEL); Institute for European Environmental Policy (IEEP), Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF), London, 1992), Institute for Advanced Legal Studies (London, 1992), University of Cambridge, Department of Land Economy (1992), Agricultural University of Wageningen (NL, 1992).

Az értekezés az Európai Közösségek környezeti és agrárpolitikájával és jogával kapcsolatban megrendezett *konferenciákon* szerzett tapasztalatokra is épít: Az átmenet akadályai: A kelet-európai országok és az Európai Közösség politikái (EUI, Firenze, 1992); Európai Hivatalok, A kormányzat negyedik szintje az Európai Közösségben? (EUI, Firenze, 1992); Környezeti Szabványok, Európai Integráció és Környezetvédelem (Metro Institute Maastricht, 1993); Az európai gazdasági integráció alkotmányos dimenziói (EUI, Firenze, 1994); az EU Agrárpolitikájának időszéri feladatai (ERA, Dublin, 1997); az EU Agrárpolitikájának reformja, Agenda 2000 (ERA, Brüsszel, 1998); Az EU Parlament szerepe a környezeti politika és jog fejlesztésében (ERA Koppenhága, 1999); az Európai Közösség Környezeti Politikája és Joga (Nijmegen, 2000); Nemzetközi Összehasonlító Jogi Konferencia Agrárjogi, Környezetvédelmi Jogi, Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Szekciók (Athén, 1994, Bristol, 1998).

Az értekezés elsősorban szerzőnek az Európai Közösség Tempus programja által finanszírozott, az *Európai Unió Tagállamainak egyetemein folytatott posztgraduális tanulmányai, és kutatómunkája*

során szerzett ismeretekre és gyűjtött anyagokra épül. Ezek közül kiemelendő a Firenzei Európai Egyetemi Intézetben töltött 3 akadémiai év (1989/1990-1992/1993, majd ugyanezt 1994-ben 3 hónap, amely alapvetően meghatározta szerző további kutatómunkáját és eredményeinek jelen értekezésben való feldolgozását. Az itt végzett kutatómunka kiegészült további, a PTE ÁJK és az ELTE ÁJK által koordinált Tempus programok keretében a társegyetemeken töltött egy-két hetes tanulmányutak során végzett kutatásokkal és anyaggyűjtéssel (Warwick: 1997, 1998, 1999, 2000, Groningen: 1997, 1999, 2001, Nottingham: 1998, Lund: 1999, Maastricht: 1999, Tilburg: 1999, 2000, Glasgow: 2000, Liège: 2001). E tanulmányutakon mód nyílt az európai integráció, az európai közjog, az Európai Közösség Környezeti Politikája és Joga, Agrárpolitikája és Joga témaköreiben folytatott könyvtári kutatómunkára, anyaggyűjtésre, és e területek oktatóival és kutatóival folytatott konzultációkra, amelynek eredményeit az értekezés hasznosítja.

Az értekezés egyaránt feldolgozza az európai integrációtörténet, a gazdasági és politikai integráció, az Európai Közösségek és az Európai Unió intézményrendszere, a politikaformálás és döntéshozatal, a jogrendszer, jogforrások és jogalkotási mechanizmus, az európai közösségi jog végrehajtása és érvényesítése, az Európai Bíróság funkciói, ítélezési gyakorlata és esetjoga, az Európai Közösségek Környezeti Politikája és Joga, Agrárpolitikája és Joga, valamint a kapcsolódó politikai ágazatok témaköreiben született *alappműveket, monográfiákat*. Az értekezés szakirodalmi anyagát, mind az általános európai jogi, mind pedig a környezeti jogi témakörök elemzésénél, a monográfiáknál nagyobb mértékben meríti a *különböző európai folyóiratokban, vagy gyűjteményes kötetekben közzétett tanulmányokból*. Az értekezés szakirodalmi bázisa alapvetően angol nyelven megjelent tudományos művekből áll, amely azonban nem jelenti a kutatómunka és az értekezés egyoldalúságát. A feldolgozott szakirodalom szerzői természetesen nem csupán az Egyesült Királyság, hanem az Európai Közösség más Tagállamainak polgárai is, így más országok példái, gyakorlata, szemléletmódja is gazdagították szerző ismereteit, és tükröződnek a kutatás eredményeiben.

Az értekezés, témájából következően, kevéssé támaszkodik a magyar szakirodalomra. Ennek oka egyszerűen a közösségi környezeti politika és jog magyar szakértőinek jelenleg igen szűk köre, s a kutatás témakörében megjelent csekély számú magyar nyelvű szakirodalom. Az értekezés, a központi témáját jelentő környezeti politikai területnél általánosabb európai kérdések kutatásában is, elsősorban az Európai Közösség Tagállamainak szerzőiől származó szakirodalmat dolgozza fel, akiknek művei az Európai Közösség intézményeiben vagy a Tagállamok kormányzati szerveiben végzett munkájuk során közvetlenül szerzett tapasztalataikat, vagy a Tagállamok egyetemein, kutatóintézeiben folytatott kutatómunkájuk eredményeit tükrözik. Az értekezés azonban a feldolgozott témakörökhöz közvetlenül kapcsolódó, magyar nyelven megjelent fontosabb munkákra is utal.

Az értekezés a teljesség igényével törekszik a témához kapcsolódó, lehető legtöbb dokumentum, jogi norma, jogeset elemzésére, és tudományos álláspont, vélemény megjelenítésére, következőképpen, nagy irodalmi apparátusra támaszkodik. A feldolgozás e módszere szükségképpen eredményezi a hivatkozások, lábjegyzetek bőségét. Az értekezés *nagy számú, eredeti közösségi dokumentum, jogi norma, ítélet elemzésére épül*, amelyeket igen sokszor szó szerint hivatkozik. A hivatkozás még azokra a forrásokra is *szerző saját fordítása alapján* történik, amelyek már magyar nyelven is elérhetők. Ennek oka az Európai Közösségi Jog esetében oly nagy jelentőséggel bíró *szövegűsége* való *törvény*. Az Európai Közösség és az Unió Szerződéseinek, másodlagos jogforrásainak, dokumentumainak magyar nyelvű fordításai (s ennél fogva, az azokat felhasználó szakirodalom is) számos esetben tévedéseket tükröznek, gyakran a magyar jogban használatos terminológiát alkalmazzák az abban ismeretlen jogintézményekre, s így gyakran félreértés forrásai. Az Európai Közösség és az Európai Unió Alapító Szerződésai, jogi normái, dokumentumai, az Európai Bíróság ítéletei, igen jelentős politikai érdekeket érintve, különös gondnal megfogalmazott, sokszor politikai kompromisszumot tükröző szövegalkotás eredményei, amelytől a magyarul megjelenő művek sem térhetnek el. Ennél fogva, e dokumentumok helyes értelmezése *kizárólag precíz fordításon alapulhat*, még akkor is, ha az olykor a magyar fülnek idegenül hangzó kifejezést eredményez. Hivatalos magyar nyelvű európai jogi terminológia még nem létezik, habár kialakítása irányában jelentős lépést képvisel az Igazságügyi Minisztérium által kiadott „Útmutató az európai közösségi joganyag magyar

nyelvre történő fordításához és szakmai lektorálásához" (2001), amely azonban hivatalossá válásáig nem korlátozza a fordítókat az általuk használt kifejezések megválasztásában.

IV. AZ ÉRTEKEZÉS FELEPÍTÉSE, A KUTATÁS FŐBB EREDMÉNYEIT ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSAI

Az értekezés az Európai Közösség Környezeti Politikájának és Jogának kialakulását, fejlődését, a gazdasági integrációban játszott szerepét, a környezeti jog keretétől szolgáló társadalmi szabályozás közösségi fejlődését és eszközeit, e politika céljait, alapelveit, főbb területeit, alkotmányos alapjait, intézményes kereteit, jogforrási rendszerét, és a közösségi környezeti politika és jog végrehajtásával kapcsolatos tagállami kötelezettségeket elemzi. Az értekezés e főbb témaköröknek megfelelően tagolódik, beépítve a környezeti szabályozás szükségességének, a Közösség környezeti hatásköre megteremtésének, az Európai Bíróság környezeti politikai integrációt előmozdító és környezeti jogot fejlesztő szerepének bemutatását, valamint a mindezekből leszürtendő, Magyarország uniós csatlakozásából eredő feladatai ellátása során hasznosítható következtetéseket.

1. Az Európai Közösség Környezeti Politikájának kialakítása nem tartozott az integrációs szervezeteket Alapító Államok szándékai közé. Az eredeti Római Szerződés ugyan szellemében hordozta a távolabbra mutató politikai integrációs ideákat, a közös piac gazdasági integrációs formájának létrehozását célozva azonban, még a gazdasági szférákban is csak korlátozottan törekedett az ágazati politikák egységesítésére, az azon kívüli területeken pedig, a *politikai integrációt csupán az elsődleges céljának megvalósításához szükséges minimális mértékűre szorította.*

A hetvenes évek elejére azonban a gazdasági integráció által előidézett ipari technikai fejlődés és az általa kiváltott káros környezeti hatások kiterjedése és jellege nyilvánvalóvá tette, hogy azokkal a Tagállamok nemzeti határaikon belül már nem tudnak megbirkózni, s hogy a környezetvédelem hiánya, a létalapjául szolgáló környezeti erőforrások kimerítésével, a gazdasági fejlődést megakaszthatja.

A környezeti kérdésekben való közösségi szintű együttműködést azonban még inkább szükségessé tette a *gazdasági integráció előtti akadályok elhárítása*: a Tagállamok termékekre és termelési eljárásokra vonatkozó környezeti szabályainak különbözősége ugyanis gátolja a szabad kereskedelmet, az ipari termelés ellenőrzésének eltérő szigora torzítna a versenyt. Közösségi szintű környezeti politikát igényelt a Közösség ipara világszerte versenyképességének megőrzése és megerősítése, a partnerekkel szemben alkalmazott egységes fellépés is. Logikus a közös környezeti politika melletti legfőbb érvelés, amely szerint nélküle az Európai Közösség gazdasági céljainak elérése válik kétségesse. *Mindezek alapján leszögezhető, hogy a Közösség környezeti integrációja a gazdasági integráció szükségszerű velejárója, annak mind következménye, mind pedig előmozdítója.*

2. A *Közösség Környezeti Politikájának és Jogának kialakulása egy időre esett a Közösség szabályozói tevékenysége intenzívvé válásával, különösen a gazdasági szabályozás mellett ezen a szinten is megjelenő társadalmi szabályozás megélénkülésével*, amely a környezeti politika és jog keretétől szolgálva elősegítette annak fejlődését. A társadalmi szabályozás kialakulásának indokaiként a piac elégtelen működése, vagyis a *piaci hibák (externáliák)* és az *információ hiánya* jelölhetők meg, amelyek a *gazdasági tevékenységek nem kívánatos mellékhatásainak korrekciója* céljával igényelték a kormányzat szabályozói beavatkozását. A 70-es évektől Európában is megfigyelhető az állam szerepének és a politikaformálás módjának a direkt beavatkozástól a piac ellenőrzésének szabályozói alternatívájára felé történő elmozdulása. Utóbbi a Közösség politikai integrációjának fejlődésével a koordinálatlan nemzeti szabályozás által okozott *„nemzetközi piaci hibák”*, a környezetvédelem terén a *„szennyezési externáliák”* kiküszöbölését célozva maga után vonta a *tagállami szabályozói hatásköröknek a Közösségre való átruházását*. A Közösség szabályozói hatásköre jelentősen növekedett a 80-as években, a Közösség hatáskörének új politikai területeken való bővülésével, mint pl. a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, a társadalmi és gazdasági kohézió vagy a szociális politika. Az Egységes Belső Piac kiépítésének programdokumentuma, az

1985-ös Fehér Könyv által lefektetett nagyszabású jogharmonizációs programot új szabályozási stratégia kísérte: a nemzeti szabályozás céljaiban rejlő azonosságra épülő „*kölcsönös elismerés*” (mutual recognition) alapelve, amely a „*szabályozási verseny*” (regulatory competition) helyzetében magában rejtő a közösségi jogalkotás nélküli „*ex post harmonizáció*” lehetőségét. A tagállami szabályok kölcsönös elismerése azonban nem helyettesítheti minden területen a jogharmonizációt, az *egészségvédelmi, biztonsági, környezetvédelmi, vagy fogyasztóvédelmi kérdésekben nem folytatható hatékony közösségi politika jogharmonizáció nélkül*. A Közösség figyelmének éppen e kérdések felé fordulása következtében a társadalmi szabályozás erősödése figyelhető meg a 80-as évek deregulációs hulláma idején, amely e területeken a szabályozás lebontása helyett, a tagállami felváltó, vagy pótló „*újraszabályozással*” a hatékonyságot növelő *szabályozási reformot* eredményezett. Napjaink Európájában a szabályozási hatásköröknek a nemzeti és a nemzetek feletti szint közötti megosztása a „*szabályozói föderalizmus*” dilemmája, amely a centralizálással szemben az intézményes reformokkal kísért *szabályozói hálózatok* (pl. IMPEL) keretében történő együttműködéssel tűnik feloldhatónak.

3. A közös környezeti politika elindításáról a Tagállamok Állam- és Kormányfői az 1972. évi Párizsi Csúcsértekezleten kiadott Nyilatkozattal döntöttek, amely hangsúlyozta, hogy a gazdasági növekedést a Közösség céljával tűzött életszínvonal, életminőség emelésének szolgálatába kell állítani, s felhívta a Bizottságot a Közösség első környezeti akcióprogramjának elkészítésére. Az 1973-ban elfogadott *Első Környezeti Akcióprogram* jelentősége kiemelkedő, *megteremtette a Közösség környezeti cselekvésének politikai alapjait*, megfogalmazta a Közösség Környezeti Politikájának ma is érvényes céljait és alapelveit, s kijelölte a környezeti politika területeit, aktuális feladatait és eszközeit. Az első programot még további öt követte, a jelenleg hatályos Hatodik Környezeti Akcióprogramot 2002-ben fogadták el.

Kiemelkedő jelentőségű az 1987-ben elfogadott *Negyedik Akcióprogram*, amely a Belső Piac Programmal és az Egységes Európai Okmánnyal egy időben született, azokra építkezve, a közösségi környezeti politika új szakaszát indította el. Az Okmány *megteremtve a Közösség környezeti kompetenciáját, e politikát alkotmányos rangra emelte, így lehetővé tette a környezeti politika és jogalkotás szoros gazdasági kötődésének oldódását, s a környezeti értékek önmagukért való védelmének nagyobb hangsúlyát*. A Negyedik Akcióprogram megerősítette a Közösség Környezeti Politikájának az első Akcióprogramban meghatározott céljait és alapelveit, s határozottan jelölte ki a közös környezeti politika szerepét a gazdasági integráció felgyorsításában, és a gazdasági határokkal már meg nem osztott, minden korlátozástól mentes, egységes belső piac megvalósítását célzó nagyszabású jogharmonizációs programban. A Negyedik Akcióprogram továbbá kiemelkedő hangsúlyt fektetett a környezetvédelem magas szintjére, a környezeti követelmények más gazdasági-politikai területekbe való integrálásának követelményére, amely jelentős lépés e politika központi szerepének megteremtése felé. Legitim környezeti politikai döntéshozatali és jogalkotói hatáskörrel rendelkezvén, e program már határozottabban sürgethette a közösségi környezeti jogi normák Tagállamok általi teljes körű végrehajtását, s mulasztás esetén a Bizottság fellépését.

Az 1993-ban elfogadott *Ötödik Akcióprogram* a negyedikhez hasonlóan az európai integráció fejlődésének jelentős állomásához, az Európai Unió létrejöttéhez kötődik. A gazdasági és politikai integráció elmélyítése és kiszélesítése óriási kihívás a Közösség Környezeti Politikája számára: a gazdasági és monetáris unió létrehozása, az Unió új kül- és belpolitikai pillérei, az új Tagállamok csatlakozása a környezeti politikát is mennyiségében megokszorozódó és jellegében új feladatok elé állítják. Mindezek együtt hatva a nemzetközi környezetvédelemnek az ENSZ Riói Környezet és Fejlődés Konferenciáján meghatározott új irányvaival, alapelveivel és programjával a *közösségi környezeti politika programjának, szemléletmódjának és eszközeinek reformját* követelik meg. Az Ötödik Akcióprogram e kihívásoknak azáltal kíván megfelelni, hogy megfogalmazza a környezeti politika új alapelveit (fenntartható fejlődés, elővigyázatosság, megosztott felelősség), a környezeti problémákra utólagosan reagáló jogalkotás helyett (és mellette) *bővíti környezeti eszköztárát*, (pl. szabályozói, piaci alapú gazdasági, horizontális eszközök), új együttműködési formákat intézményesít a Közösség és a Tagállamok között (pl. konzultációs fórum, végrehajtó hálózat). E

program már egyaránt tekintettel van az Unió fejlettebb környezeti politikával rendelkező északi államokkal, és a piacgazdaság kialakítását megkezdett, környezetvédelmi színvonalában a közösséginél elmaradottabb közép-kelet-európai országokkal való bővítésére. A közösségi környezeti politika ezen utóbbi szempontjainak hangsúlyosabb érvényesítését tükrözi a program 1998-ban elfogadott, felülvizsgált változata.

A 2002-ben elfogadott *Hatodik Környezeti Akcióprogram* az elkövetkező 10 évre határozza meg az Unió Környezeti politikájának céljait, alapelveit és eszközeit. Az új program *prioritásai - többek között -* a közösségi környezeti jogszabályok Tagállamok általi végrehajtásának és érvényesítésének hatékonyabbá tétele, a környezeti követelmények integrálásának elmélyítése, a piac szereplőinek bevonása a fenntartható termelési és fogyasztási minták kialakításába. Az Unió környezetvédelmi tevékenységében kiemelkedő szerepet kap a biológiai sokféleség védelme, az egészség védelme, a hulladékképződés csökkentése és a hulladék újrahasznosítása, mely utóbbiakat az Unió új integrált termékpolitikai koncepciója és a dematerializálás stratégiája is elősegíti. A Program kiemelkedő figyelmet fordít a *közösségi környezeti politika és jog Társult Államok általi végrehajtására*, amelyek a program futamideje alatt válnak az Unió teljes jogú tagjaivá, így a benne foglaltak már rájuk is vonatkoznak majd. Ezzel kapcsolatban az új program kiemeli az erős és jól felszerelt közigazgatási háttér megteremtésének, a közösségi támogatások helyi igényekhez és körülményekhez igazításának, valamint a közösségi környezeti és egészségügyi szabványok teljes körű végrehajtásának szükségességét. A program tervezete a következő új koncepciókat is megfontolásra ajánlja: a veszélyes anyagoknak kevésbé veszélyesekkel való felváltását szorgalmazó „helyettesítés”, valamint a környezetre és az emberi egészségre potenciális veszélyt jelentő tevékenység folytatóját terhelő bizonyítási kötelezettség, ti. a „bizonyítási terhelő megfordítása” új alapelveinek kidolgozása.

4. A Közösség Első Környezeti Akcióprogramját „a Tanács és a Tagállamok Kormányainak képviselői a Tanácsban találkozáskor” együttesen *Nyilatkozattal* (Declaration), a továbbiakat *Határozattal* (Resolution) fogadták el. (Eppen a *resolution* eszközének a közösségi jogban való gyakori alkalmazása miatt az értekezés ennek pontos fordítását, azaz a *határozat* kifejezést e puha jogi kategóriára alkalmazza. A megnevezésben is szükséges elhatárolás miatt pedig a Római Szerződés 249. Cikkében (ex 189. Cikk) meghatározott *decision* elnevezésű kötelező erejű jogforrási formára, annak pontos fordításaként, a *döntés* elnevezést használja.) Mind e dokumentumok sajátos formája, mind pedig az azokat elfogadó fórum szokatlan összetétele, a *Tanács mellett a Tagállamok kormányképviseletére való utalás (kormányközi elem)* tükrözi az egyállami a Tagállamok vonatkozásait attól, hogy szuverenitásukat e téren egy közösségi programnak mindenben alávetnék, másrészt pedig jelzi a Közösség hatáskörének hiányát. A Nyilatkozat és a Határozat a jogi normák Római Szerződésben meghatározott katalógusában nem szerepelnek: jogi kötődéssel nem bíró ún. *puha jogi (soft law)* kategóriák, amelyek azonban a *politikai elkötelezettségen túl jogi következményekkel* is járnak. Többet jelentenek pusztán a programban foglalt végrehajtására vonatkozó önkéntes vállalásnál: a Tagállamok megegyezését tükrözik a programban foglalt közösségi szintű cselekvés (ideértve a környezeti jogalkotást is!) szükségességéről és eszközeinek elfogadásáról.

Az Ötödik Akcióprogram felülvizsgálata és a Hatodik Akcióprogram elfogadása már a Maastrichti Szerződéssel bevezetett, a Tanács és a Parlament együttdöntési eljárása alá tartozó *döntéssel* történt, amely a környezeti akcióprogramoknak a Közösség Környezeti Politikájában játszott szerepe megerősítését jelzi. Az akcióprogramot elfogadó *döntés* jogforrási formája mind a Tagállamoknak, mind a Közösség Intézményeinek *kötelezettséget jelent* a benne foglaltak *végrehajtására*, vagyis a megjelölt tárgykörökben (elsősorban az Intézmények számára) *jogalkotási kötelezettséget is teremt*.

5. Az Első Akcióprogramban megfogalmazott *környezeti politikai alapelvek* egy része a nemzetközi környezeti politikából ered, és a Tagállamok környezeti politikájában is megjelenik, más részét pedig a közösségi környezeti politika által megfogalmazott sajátos alapelvek képezik. Az értekezés az alapelveket részletesen elemzi, megvilágítva e sajátosságokat, s értelmezve jelentőségüket, különösen azon alapelvek esetében, amelyek a magyar környezeti politika és jog alapvető rendszerének kimunkálásánál jelentőséggel bírnak.

Kiemelendő helyütt a *szennyező fizet* alapelve, amely helyes értelmezésben a környezetre káros hatást gyakorló tevékenység folytatóját az esetlegesen bekövetkező károk megtérítésén túli többletkötelezettségként a *megelőzés költségeinek viselésére* is kötelezi. A közösségi környezeti jogban az alapelv sajátos alkalmazása, összhangban a közös piac versenyszabályaival, tiltja a megelőzés költségeinek állami támogatás formájában történő átvállalását. A Közösség azonban tekintetbe veszi a regionális egyenlőtlenségek által indokolt kivételek, valamint a költségviselés elosztásának lehetőségét.

Sajátos a környezeti *cselekvés megfelelő szintje megválasztásának* alapelvként való megfogalmazása, amely a későbbi *szubszidiaritás alapelvének előfutáraként* a közösségi környezeti politika hatékonysága érdekében nagy hangsúlyt fektet a döntéshozatal szükségtelen centralizálásából fakadó problémák (kevésbé hatékony, gazdaságtalan) elkerülésére, valamint a Tagállamok eltérő földrajzi, éghajlati, gazdasági adottságainak, környezetminőségi preferenciáinak figyelembevételére. Az alapelv korai megjelenése a Közösség Környezeti Politikájában elsősorban a tagállami szuverenitás átruházásától való ódzkodás jele e téren. Mindezt sejtetni engedik a korai közösségi dokumentumok, amelyekben a Bizottság a Tagállamokat megnyugtatóan hangsúlyozta jövőbeni kiemelkedő szerepüket a környezeti politikában.

A Közösség és az Unió tevékenységét általánosan vezérlő alapelvvé vált szubszidiaritás nem a hatáskörök (újra)elosztását, vagy visszánacionalizálását jelenti, azt nem a hatáskörök megosztása szabályának, hanem a *hatáskör gyakorlásának mikéntjére vonatkozó, inkább politikai iránymutatásnak* kell tekinteni. Az alapelv a megosztott hatáskörbe tartozó területeken előre meghatározza, elsősorban a Közösség aktivitását, vagy a tevékenységtől való tartózkodását. Ez utóbbi esetben azonban, a Tagállamokat terhelő együttműködési kötelezettséggel (Római Szerződés 10. Cikk, ex 5. Cikk) együtt értelmezve, ugyanezen elv teremt a Tagállamok számára cselekvési kötelezettséget a Közösség céljainak elérése érdekében. *A közösségi környezeti politikában, amely a szubszidiaritás alapelve alkalmazásának első és tipikus területe, a környezetvédelmi tevékenység Szerződésben meghatározott céljainak elérése* (ti. magas szintű környezetvédelem, a környezet minőségének javítása az egész Közösségben), a Tagállamok eltérő környezetvédelmi színvonalára és érdeklődése miatt, *gyakran még akkor is a közösségi szintű cselekvés nagyobb hatékonyságát valósítást, amikor a cselekvés kiterjedése vagy hatásai teszt* (a szükséges feltételek megléte esetén minden egyes Tagállamban) *a nemzeti szintű cselekvést indokolná.*

A szubszidiaritás alapelvének a közösségi környezeti politika nyelvére lefordított koncepciója, a *megosztott felelősség* sem a hatáskörök elválasztására, hanem éppen ellenkezőleg, a *hatásköröket meg nem kérdőjelezve, a környezeti cselekvés szereplőinek és eszközeinek a megfelelő szinten történő összekapcsolására törekszik*, a társadalom minden rétegének és a gazdaság minden szereplőjének partnereként való együttműködését teremtve meg, a környezeti célok elérése érdekében.

A Közösségi Környezeti Politikát egyedülállóvá és központivá teszi a közösségi politikák között a *környezetvédelmi követelmények integrálásának* alapelve, hiszen a többi politikával kapcsolatban sokáig nem fogalmazódott meg ilyen követelmény. (A Római Szerződésben ma is csupán a kultúra, a közegészségügyi és a fogyasztóvédelmi politikákról szóló Cikk tartalmaznak hasonló követelményt). A környezetvédelmet a gazdasági és társadalmi fejlődés részeként kezelő alapelv, a Közösség minden egyéb gazdasági-politikai területén, a tevékenység egész folyamatában a tervezés legelső fázisától kezdve a döntéshozatalon keresztül a végrehajtásig, a Közösség minden Intézménye számára kötelezettséget teremt, ideértve már a Bizottság tervezetének összeállítását is. Az alapelvet az Amszterdami Szerződés, kiemelve a Környezeti Címből, a Szerződés rangos helyére, a közösségi politikákat és tevékenységeket felsoroló Cikket közvetlenül követően helyezte el. A fenntartható fejlődés céljával összekapcsolt alapelv ekként is jelzi, hogy a *környezetvédelmi szempontokat minden gazdasági és más politikának és tevékenységnek sajátjaként kell figyelembe vennie*, vagyis a gazdasági érdekek már nem utasíthatják maguk mögé a környezetvédelmi érdekeket.

Az értekezés elemzi továbbá a *fenntartható fejlődés és az elővigyázatosság* alapelveit is, mely utóbbinak továbbfejlesztése a „bizonyítási teher megfordítása” és annak lehetséges jogszabályba

foglalása elsősorban a hatásvizsgálati eljárásban jelent majd alapvető szemléletváltást, s ró plusz kötelezettséget a beruházóra.

6. A Római Szerződés a Közösség intézményeinek cselekvési szabadságát az általa kifejezetten rájuk ruházott hatáskörök keretein belül határozta meg, amely a Közösség létrehozásakor nem terjedt ki a környezetvédelemre. E politika kialakítása a Szerződés által lefektetett korlátozott hatalom elvének áttörésével, a *Szerződés rendelkezéseinek, elsősorban céljainak kiterjesztő értelmezésével indult el, amelyet a Tagállamok politikai megegyezése tett lehetővé* (Párizsi Nyilatkozat). A környezet védelmét és javítását, amely a harmonikus gazdasági fejlődésnek és az életszínvonal javításának (eredeti Közösségi célok!) garanciája és előfeltétele, a Bizottság a Közösség feladatai közé tartozónak, céljaiba kifejezetten, vagy burkoltan benne foglaltnak tekintette (1972-es Közlemény). A *korlátozott hatalom elvének fellazítását* jelentő, a nemzetközi és az angol jogban kialakult ún. „*bennefogalt*” hatáskör elvének közösségi jogba emelésével (az Európai Bíróság esetjogával megerősítve), a *Szerződésben meghatározott közösségi célok és feladatok igazolhatóvá tették a Közösség környezeti politikai hatáskörét*. A Közösség hatáskörének a Római Szerződés módosítása nélküli, ámde a Tagállamok politikai megegyezését tükröző expanziója (ún. puha jog általi integráció) az integráció fejlődésében kiemelkedő *alkotmányos jelentőségű* folyamat, amely hatásaiban meghaladja e hatáskör későbbi, Szerződés általi elismerését.

7. *Alkotmányi felhatalmazás hiányában* a közösségi környezeti jogszabályok a Római Szerződés más, a Közösség intézményeit döntéshozatali hatáskörrel felruházó Cikkeihez folyamodtak jogalapért. A környezeti jogszabályok, szükségszerűen tapadva a Közösség gazdasági integrációs céljaihoz, elsősorban a kereskedelmi korlátok megszüntetését célzó jogharmonizációs programban születtek, jogalaként a Szerződés 100. Cikkére (új 94. Cikk) hivatkozva. Könnyen igazolható volt ugyanis, hogy a Tagállamok eltérő környezeti szabályai (főként a termék- és termelési szabványok) akadályozták a szabad árumozgást, vagy befolyásolták a versenyfeltételeket, közvetlen hatást gyakorolva ily módon a közös piac létrehozására, vagy működésére. Következésképpen, a *környezeti tárgyú jogalkotás a közös piac kialakítása és működése gazdasági céljával igazolható*. A 100. Cikk (új 94. Cikk) szükségszerűen kettős funkciót hordoz: ti. az eltérő nemzeti normák összehangolásával a közös piac működése előtti akadályok elhárításán túl, az új, harmonizált jogszabálynak az általa lefedett politikai terület lényeges elemeit kell meghatároznia. Ennélfogva, a *jogharmonizációs jogalap* kibővülve a 100a. Cikkkel (új 95. Cikk), a Közösség környezeti hatáskörének Szerződésbéli elismerését követően is *alkotmányos felhatalmazásként szolgál a Közösség környezeti jogalkotása számára* (amely tételt megerősíti az Európai Bíróság esetjoga).

A gazdasági célszerűséggel nem igazolható, a környezeti elemek önmagukért való védelmét célzó jogszabályok azonban nem voltak alapozhatók a jogharmonizációs rendelkezésekre, jogalapjukat ezért a Római Szerződésnek a „*bennefogalt hatáskör*” elvét tükröző felhatalmazó rendelkezésében találták meg (235. Cikk, új 308. Cikk). E Cikk a Közösséget *céljainak megvalósítása érdekében jogalkotói hatáskörrel ruházta fel, többek között, azzal a feltétellel, hogy a közös piac működése folyamán szükségesnek bizonyuló tevékenység szabályozásához nélkülözhetetlen felhatalmazást a Szerződés másutt nem biztosítsa*. E Cikknek a környezetvédelmi jogszabályok jogalapjaként való alkalmazását a Római Szerződés 2. Cikkében *meghatározott célok (harmonikus gazdasági fejlődés, életszínvonal javítása) kiterjesztő értelmezése igazolta* (amelynek politikai hátterét a Tagállamok Párizsi megállapodása e Cikk lehető legszűkebb körű alkalmazására). Ellentétben a jogharmonizációs rendelkezésekkel, a Környezeti Cím Római Szerződésbe foglalását követően, a 235. Cikkben (új 308. Cikk) meghatározott negatív feltétel kizárja annak a környezeti jogszabályok jogalapjaként való alkalmazását.

8. A *Közösség Környezeti Politikájának legitimációját* az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány teremtetten meg, a *Környezeti Címnek a Római Szerződésbe iktatásával* (130r- s- t. Cikk, új 174-175-176. Cikk). Ennek hatályba lépésétől kezdődően (1987) a Közösségi szintű környezeti politika szükségessége és a Közösség környezeti kompetenciája többé már nem kérdőjelezhető meg. Az új Cím megteremtette a *Közösség környezeti jogalkotásának jogalapját* is, kifejezett felhatalmazást biztosítva a környezeti jogszabályok kibocsátására. E speciális felhatalmazás *szükségtelenné teszi a*

környezeti jogszabályok gazdasági célokhoz kötését, s ezáltal megnyitja az utat a környezeti értékek önmagukért való védelme előtt.

A Római Szerződés Környezeti Címe meghatározza a Közösség Környezeti Politikájának céljait és alapelveit (a legfontosabbakat kiemelve a Környezeti Akcióprogramokból), valamint azokat a tényezőket, amelyekre a Közösségnek a környezeti aktusok előkészítése és e tevékenység folytatása során tekintettel kell lennie. Ezek közül kiemelendők a különböző régiók eltérő földrajzi adottságainak és gazdasági fejlettségi szintjének, valamint a tevékenység vagy annak elmaradása lehetséges hasznainak és költségeinek figyelembevétele. Előbbi elsősorban az elmaradottabb régiók gazdasági fejlődés iránti igényének kielégítésére utalva jelzi a közösségi környezeti jogszabályok (kezdetben az egyhangú döntéshozatalból következően is) minimumkövetelmény jellegét, utóbbi pedig a gazdasági szempontok mellett a rövid távon meg nem térülő társadalmi hasznok, s a tevékenység elmulasztásával bekövetkező környezeti károk kalkulációjának kötelezettségét.

A környezeti politika Szerződésben megfogalmazott céljai és alapelvei az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés (hatályba lépés 1993) és az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés (hatályba lépés 1999) módosító rendelkezései során kibővültek és elmélyültek. A célok közé került az Unió szerepvállalása a regionális vagy világméretű környezeti problémák megoldásában, az alapelvek sora pedig a védelem magas szintje és az elővigyázatosság elveivel, továbbá a fenntartható fejlődés alapelveként az Európai Unió és az Európai Közösség Szerződéseinek bevezető rendelkezései közé emelésével gazdagodott.

A tevékenység szintjére való utalást a Környezeti Cím már nem tartalmazza, a szubszidiaritás elvének alkalmazása azonban, a környezeti hatáskör megosztott jellege miatt, köti a környezeti politikai döntéshozatalt.

A Környezeti Cím egyedülálló módon rendelkezik a tagállami végrehajtási és finanszírozási kötelezettségről, amely a végrehajtás irányításának és ellenőrzésének egyre inkább közösségi jellegűvé válásával, valamint a környezeti politikát finanszírozó közösségi programok, támogatások bővülésével ma már más mögöttes tartalommal értelmezendő. A Maastrichti Szerződés a közösségi környezeti politika végrehajtásának elősegítésére a közösségi normától való ideiglenes eltérést, illetőleg a Kohéziós Alapból való támogatást teszi lehetővé azon Tagállamok számára, amelyekre aránytalanul súlyos terhet róna az esetenként igen költséges közösségi környezeti eszközök határidőn belüli végrehajtása.

Különleges a Közösség nemzetközi környezetvédelmi tevékenységére, a környezeti kérdésekben való külső hatáskörére vonatkozó szabályozás: a Római Szerződés *fenntartja a Tagállamok nemzetközi szervezetekben való tárgyalásokra és egyezmények megkötésére vonatkozó hatáskörét*, amely a nemzetközi környezetvédelmi szerződésekkel kapcsolatban, megtörve az Európai Bíróság által kifejlesztett koncepciót, kettős hatáskört teremt. Az általános gyakorlat szerint ugyanis, egy közösségi politika végrehajtásával kapcsolatos szabály elfogadása kizárja a Tagállamok hatáskörét harmadik államokkal szembeni kötelezettségvállalásra (ERTA ügy, 1970), a nemzetközi környezetvédelmi egyezményeknek azonban mind a Közösség, mind Tagállamok tárgyaló partnerei és aláíró felei (ún. *mixed agreement*).

A környezeti jogalkotás jogalapját biztosító 130s. Cikk (új 175. Cikk) megtartotta a Tagállamok számára a környezeti kérdésekben való döntéshozatal során a Szerződés más Cikkei alapján korábban biztosított *vétőjogát*. Az egyhangú döntéshozatal a Maastrichti Szerződés módosító rendelkezéseinek elfogadásáig jellemezte a környezeti jogalkotást. A környezeti politika megerősödése során, s a minősített többségi döntéshozatal más területeken való térnyerésének is megfelelően, a környezeti kérdések többségében *ma már főszabályként a minősített többségi döntéshozatal* alkalmazandó. E körülmény még inkább kiemeli a Környezeti Cím 176. Cikkében (ex 130t. Cikk) szabályozott, a *tagállami eltérésre való felhatalmazás jelentőségét*. E szabály a magas szintű környezetvédelemmel rendelkező Tagállamok számára biztosítja, hogy egyhangú döntéshozatal esetében a még mindenki

által elfogadható minimumnál szigorúbb belső szabályt (akár újat is) alkalmazzanak, minősített többségi döntéshozatal esetében pedig *elkerülhetővé, teszi, hogy a közösségi norma alkalmazása miatt nemzeti környezetvédelmiük magasabb színvonaláról lemondani kényszerüljenek.*

A Maastrichti Szerződés bővítette a Közösség környezeti hatáskörét, habár a jogalkotás módjára vonatkozó rendelkezések közé helyezve, felhatalmazást biztosít a Közösségnek a korábban alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó érzékeny politikai kérdésekben való döntéshozatalra, pl. a *földhasználati politika, a város és vidéktervezés, a vízkészletekkel való gazdálkodás, valamint az energiapolitika* terén. Igaz ugyan, hogy e kérdések a környezeti jogalkotás egyhangú döntéshozatali hatáskörében maradtak, mégis szembetűnő, hogy a tagállami szuverenitás korlátozásával járó közösségi intervenció éppen a szubsidiaritás alapelveinek a Közösség tevékenységét és jogalkotását vezérlő általános alapelvevé válásával párhuzamosan bővült. Ennek indokául elsősorban a Tagállamok infrastrukturális beruházásait jelentős mértékben érintő, a *transz-európai hálózatok fejlesztésére* irányuló új közösségi program végrehajtása jelölhető meg.

A Maastrichti Szerződés növelte az Európai Parlament döntéshozatali hatáskörét, a korábban csupán véleményalkotásra jogosító konzultációs eljárás helyett főszabállyá tette az ún. *együtműködési eljárást*, amely a Tanács egyébként minősített többségi döntéshozatalát egyhangúra fordítja, a Parlament második olvasatának eredményeként kialakított eltérő véleményének figyelmen kívül hagyása esetén. E formainak tűnő szabály jelentős politikai és jogi következménnyel járhat: a Tagállamok vétójának felelédeése ugyanis adott esetben a jogszabály kibocsátását akadályozza meg. Az Amszterdami Szerződés a környezeti kérdésekben ezen eljárási formát megszüntetve a Maastrichti Szerződéssel más döntéshozatali tárgykörökre korábban bevezetett ún. *együtdöntési eljárást tette általánossá*, amely a Parlamentet harmadik olvasat során, véleményének figyelmen kívül hagyása esetén számára tulajdonképpen vétójogot biztosítva, a *Tanáccsal egyenrangú társjogalkotóvá avatta.*

9. Az Egységes Európai Okmány jelentősen bővítette a Szerződés jogharmonizációs rendelkezéseit: a 100a. Cikk (új 95. Cikk) a jogalkotás felgyorsítása végett az egyhangúság helyett a minősített többségi döntéshozatalt tette általánossá, a jogharmonizációs eszközöket gazdagítva, az irányelvek mellett a rendeletekkel történő jogalkotást is lehetővé tette, továbbá, az együtműködési jogosultsággal növelte a Parlament jogalkotói szerepét.

A Szerződés ehelyütt már *kifejezetten nevesíti a környezetvédelmi tárgyú jogharmonizációt*, a Bizottság tervezetei elé a magas védelmi szint színvonalaként állításával, amely igazolja e Cikk már említett jogalkotó jellegét (tovább) alkalmazásának lehetőségét. E körülmény jelzi a környezetvédelmi és a gazdasági érdekek összehangolására való törekvést, továbbá, a *környezetvédelmi integrációs szerepének erősítését* a közös piac (egységes belső piac) kiépítése és funkcionálása terén.

A környezetvédelmi érdekek közösségi elismerését erősíti, megengedve adott esetben azoknak a belső piaci érdekek elé helyezését is, a jogharmonizációs rendelkezésektől való tagállami eltérés lehetőségének szabályozása: a 100a. Cikk (új 95. Cikk) (4) paragrafusa kifejezetten megjelöli a *környezetvédelmet, mint a minősített többséggel elfogadott harmonizációs normától való eltérésre feljogosító nemzeti érdeket*. A jogharmonizációs norma átvételében felmerülő nehézségek áthidalására szolgáló ún. védelmi záradék, átmeneti időtartamra, *többek között*, környezetvédelmi jellegű közérdekek védelmét engedélyezhet.

Az Amszterdami Szerződés *tovább erősítve a belső piaci érdekeket, bár megengedi az új kollíziós nemzeti normák bevezetését, szigorította az eltérés lehetőségét*, s a Bizottság kötelezettségévé tette a *folyamatos jogharmonizációt*, ti. az eltérés engedélyezésekor a közösségi norma felülvizsgálatát a belső piac működése előtti akadályok elhárítása végett.

A Maastrichti és az Amszterdami Szerződések módosító rendelkezései összességében *növelték a környezeti politika súlyát, központi szerepét, és integrációs jelentőségét*, amelyet jelez a fenntartható fejlődés, a környezetvédelmi követelmények integrálása és a magas szintű környezetvédelem

általános közösségi célállváása, az akcióprogramok kibocsátásának kötelezettsége és jogforrási kötelező ereje, valamint a Parlament környezeti döntéshozatali szerepének erősítése is.

Az alapvetően az Unió bővítésének előfeltételül szolgáló intézményi reformokra koncentráló Nizzai Szerződés nem változtatott számottevően a Római Szerződés környezeti politikát érintő szabályain. A minimális módosítás a Tanács egyhangú döntéshozatali eljárása alá tartozó kérdésekre vonatkozik: egyes esetekben kissé szűkítve, másokban bővítve világosabbá teszi a kivételek körét, meghagyva azonban a Parlamentnek csupán konzultációra szorítkozó szerepét.

A tiszta és egészséges környezethez való jog alkotmányi elismerése terén azonban nem hozott előrelépést az Európai Unió Alapjogi Chartájának a Nizzai Szerződéssel egyidejű elfogadása sem.

10. Az Európai Közösség sajátos intézményi felépítése, intézményeinek működése, döntéshozatali mechanizmusa, speciális alapelvei meghatározzák a Közösség Környezeti Politikájának és Jogának alakítását, valamint a Tagállamok környezeti politikájának és jogának fejlesztését és a közösségihez való viszonyát. A Közösség Környezeti Politikájának és Jogának fejlődése során, a közösségi hatáskör elismerésének, alkotmányossá válásának folyamatában a Közösség intézményeinek feladatai szükségszerűen terjednek ki a környezetvédelemre, amely e sajátos feladatok ellátására rendelt szervek, intézményi egységek létrehozásával párosul. Következésképpen, a *közösségi környezeti politika intézményi rendszerére*, annak működésére, valamint a közösségi környezeti döntéshozatalra és jogalkotásra vonatkozóan, a többi politikához hasonlóan *érvényesülnek a szupranacionális sajátosságok*: az intézmények széleskörű, a Tagállamokat közvetlenül kötelező jogalkotói hatásköre, a nemzeti bíróságok előtti állampolgári jogérvényesítést biztosító közvetlen hatályú jogalkotás, valamint az Európai Bíróság kizárólagos ítélezési joga, sajátos értelmezési funkcióján keresztül érvényesülő jogfejlesztő és politikaformáló szerepe. A környezeti politika formálásában és a környezeti tárgyú jogalkotásban különösen jól tükröződik az Európai Közösség sajátos rendszere, egyrészt, a döntéshozatalban résztvevő legfőbb *intézmények együttműködésének szükségessége*, kölcsönös egymásra hatása és a hatalmi egyensúly fenntartására törekvés, másrészt pedig, a *Tagállamok különböző gazdasági érdekeinek és környezeti preferenciáinak érvényesítése*. A közösségi intézmények a Római Szerződésben rájuk ruházott hatásköröket gyakorolva különböző mértékben vesznek részt a környezeti politika formálásában és a környezeti jogalkotásban. A közösségi környezeti politika *sajátos kormányzati rendszerében azonban speciális feladat- és hatáskörrel rendelkező, a Szerződésben nem szereplő környezeti intézmények* létrehozására és intézményesített *együttműködési formák* kialakítására is sor került.

11. Az *Európai Unió Parlamentjének* környezetvédelmi szerepe, mind politikai ellenőrző funkciójában, mind pedig a jogalkotásban betöltött hatáskörének gyakorlása során kiemelkedő. A *politikai ellenőrzés* eszközei, pl. a Bizottság vagy a Tanács beszámolója, a bizottsági jelentések vitája, a parlamenti kérdések és válaszok, a Közösség intézményeit a Parlamenttel szemben terhelő tájékoztatási kötelezettség, a Parlamentnek a közösségi környezeti politikáról való informálódását segítik elő, s alkalmat adnak az intézmények ez irányú tevékenységének kontrollálására. Az ún. ideiglenes parlamenti vizsgálóbizottság felállítása, vagy a *Petíciós Bizottság működése különösen a környezeti jog végrehajtása terén kap szerepet*, s utóbbihoz hasonló jelentőséggel bír a Maastrichti Szerződéssel bevezetett *Ombudsman* intézménye is.

Az Európai Parlament kezdeti korlátozott hatásköre ellenére, a környezeti politika kialakulásától fogva *jelentős tényező* annak formálásában és a *környezeti jogalkotásban*. A Parlament mindvégig *kezdeményező* módon lépett fel a közösségi környezeti politika fejlesztése, finanszírozása, végrehajtásának hatékony ellenőrzése, a Környezeti Hivatal széles hatáskörének biztosítása, közösségi szintű felügyelőség létrehozása érdekében, továbbá, határozottan törekedett saját környezeti hatáskörének és felelősségének növelésére. A Parlament a környezeti jogalkotásban ma már főszabályként a *Tanács egyenrangú partnere*, s az esetek többségében a Bizottság és a Tanács álláspontjánál szigorúbb környezetvédelmi szabályozást szorgalmaz. A Parlament Környezeti Bizottsága az egyik legnépesebb és legelfoglaltabb parlamenti bizottság.

12. Az Unió legfőbb politikai döntéshozó és jogalkotó szerve, az *Európai Unió Tanácsa*, amely a tagállami érdekeket leginkább kifejezésre juttatja, kiemelkedő szerepet játszik a környezeti politikában és jogalkotásban. A *Tagállamok környezeti minisztereiinek fóruma* általában minden soros elnökségi ciklusban háromszor ülésezik. A formális tanácsülések mellett fontos feladatot látnak el az informális találkozóknál, amelyeken stratégiai környezeti politikai kérdéseket vitatnak meg, jogi aktus kibocsátása nélkül. A Bizottsággal és a Tagállamok kormányaival való kapcsolattartásban jelentős feladatot lát el a *COREPER környezetvédelmi munkacsoportja*, amelyben a Tagállamok környezetvédelmi állandó képviselői és a környezetvédelmi minisztériumok szakértői tanácskoznak a Bizottság képviselőivel a környezeti jogszabálytervezetokről. A környezetvédelmi aktusok elfogadásának eljárási rendje a kezdeti egyhangú döntéshozatalról az esetek többségében a Parlamenttel való együttdöntési eljárásban *minősített többségi döntésre* változott.

13. A *környezetvédelem az Európai Unió Bizottságának a Római Szerződésben meghatározott minden alapvető funkciójában kiemelkedő jelentőségű*, a Bizottság sajátos szerepet tölt be a környezeti politika és jog alakításában és végrehajtásában. Környezeti feladatainak ellátásában kiemelkedő szerepet játszik a *Bizottság Környezeti Főigazgatósága* és Jogi Szolgálat, azonban, különösen a környezetvédelem más közösségi politikákba való integrálása követelményének érvényesítése érdekében, a Bizottság más Főigazgatóságainak, s azoknak a Környezeti Főigazgatósággal való *együttműködése intézményesült formáinak* is kiemelkedő jelentősége van. Ennek gyakorlati megvalósulását segítik elő a más Főigazgatóságok osztályain létesített környezeti szervezeti egységek, a Főigazgatóságok környezeti hálózata, továbbá a Környezeti Főigazgatóságon belül kiépített, a környezet más politikai területekbe való integrálásáért felelős speciális igazgatási egység működése.

A Bizottságot *politikai és jogalkotási kezdeményező szerepe* a környezetvédelem terén is az integrációs motorjává teszi: a környezeti akcióprogramok, az azokhoz kapcsolódó éves munkaterv, a speciális ágazati környezeti programok elkészítése, e politika fejlesztését célzó közleményeinek, az ún. fehér könyvek, zöld könyvek, stratégiai dokumentumok, stb., összeállítása, valamint kizárólagos hatáskörében a környezeti jogszabálytervezetek elkészítése és benyújtása a környezeti politikában is legfontosabb feladatainak tekinthetők. A környezetvédelem terén is szerepet kap a Bizottság *jogalkotói funkciója*, a környezeti jogszabályok, főként az *irányelvek végrehajtása eszközeit* meghatározó aktusok kibocsátása.

A környezeti politika és jog végrehajtásával kapcsolatban a Római Szerződés a Bizottságot nem ruházza fel a versenypolitikában vagy a közlekedési politikában gyakorolthoz hasonló mértékű hatáskörrel, lévén, hogy a Szerződés Környezeti Címe a környezeti politika végrehajtását a Tagállamokra bízta (175. Cikk (ex 130s. Cikk) 4. par.). Minthogy a közösségi környezeti jogszabályok nagy többsége irányelv formáját ölti, a Tagállamok feladata azok nemzeti jogba való átültetése és megfelelő alkalmazása. A Római Szerződés a Bizottságot a „*közösségi jog őre*” szerepével ruházza fel, amely a Szerződés és az intézmények által alkotott jogszabályok alkalmazása biztosításának feladatában ölt testet. Következésképpen, a Bizottság hatásköre kiterjed a *közösségi környezeti jog Tagállamok általi végrehajtásának ellenőrzésére, és végső soron, az Európai Bíróság előtt velük szemben kötelezettségszegés miatti eljárás megindítására*. A közösségi környezeti jog megfelelő alkalmazásának biztosításában azonban a perindítás csupán végső eszköz, maga az *ellenőrzés*, de még inkább a *végrehajtás előmozdítása* számos igazgatási jellegű feladat ellátását igényli, amely összefoglalóan a „*környezeti vívmányok igazgatása*” funkcióban jelölhető meg. E körbe sorolható, *többek között*, pl. a környezeti jog végrehajtását szolgáló tagállami normák, a közösségi eszközök alkalmazásáról szóló jelentések, környezeti programok összegyűjtése, elemzése, összehasonlítása, azokról rendszeres bizottsági jelentések készítése, a végrehajtás felügyeleti rendszerének kiépítése, a környezetvédelmi célokat finanszírozó Közösségi Alapok kezelése, nemzetközi környezetvédelmi szerepvállalásában a Közösség képviselete.

14. Az Európai Közösség intézményes berendezkedését és jogrendjét a nemzetközi szervezetektől és jogtól, valamint a nemzeti kormányzati hatalmi berendezkedéstől és a belső jogtól megkülönböztet

szupranacionalizmus kifejezés egyik lényeges mögöttes tartalmi eleme az Európai Közösség Bíróságának egyedülálló jogfejlesztő és politikaformáló funkciója, valamint a közösségi integrációt előmozdító, politikai alapú (ti. a támogatni kívánt politikai célra alapított) *ítélkezési gyakorlata*. A Bíróság sajátos céltételező jogértelmezési módszer alkalmazásával, különösen a Római Szerződés kifejezett rendelkezéseinek hiányában, egyrészt a Közösség és a Tagállamok hatásköre közötti viszonyt, vagy a közösségi jog és a belső jogok viszonyát irányító alapelveket fogalmaz meg, másrészt pedig az integráció előrehaladásával a *Közösség egy új területen szükségessé váló tevékenységére vonatkozóan ismeri el és erősíti meg a Közösség hatáskörét*. Konkrét ügyekben meghozott ítéleteiben *oly módon értelmezi* a Római Szerződés rendelkezéseit, amely a Közösség céljainak elérése és feladatainak teljesítése érdekében *alátámasztja a közösségi cselekvés jogszerűségét*. A közösségi jog speciális alapelveinek megfogalmazásával, pl. a közösségi jog elsőbbsége, a közvetlen hatály, valamint az elfoglalás elve, a Bíróság erősíti a Közösség föderális elemeit, növeli a közösségi jog hatókörét és hatékonyságát, kiterjeszti a Közösség intézményeinek hatáskörét, előmozdítva ezáltal az integráció fejlődését.

A Bíróság e szerepe megnyilvánul a környezeti politika és jog területén is: kezdettől fogva következetesen *támogatta a Közösség környezeti politikai és jogalkotói kompetenciájának megeremítését*. Az ún. *bennefoglalt hatáskör* elvének alkalmazásával, a közösségi környezeti jogszabályok nem kellő végrehajtása miatt a Tagállamokkal szemben indított perekben, a közösségi környezeti aktusok kibocsátásának jogszerűsége (a 100. és 235. Cikk, [új 94. és 308. Cikk]) környezeti jogalkotási jogalként való elfogadása) mellett érvelt. A Bíróság elismeri a környezetvédelmet, mint a Közösség egyik politikáját, amely a Közösség általános érdekeinek szolgálatában a közösségi célok ti., egyrészt a kereskedelmi akadályok elhárításával és az egyenlő versenyfeltételek megeremítésével a *közös piac megfelelő működéséhez*, másrészt pedig az emberi egészség és a környezet védelmével az *életminőség javításához* járul hozzá. A Bíróság a *környezetvédelmet a Közösség céljaként ismerte el, s az integrációs célokkal egyenrangúként kezelte, sőt, adott esetben a kereskedelem szabadságához fűződő érdekek elé helyezte már akkor is, amikor a Közösség környezeti hatáskörére a Szerződés még nem nyújtott alkotmányos felhatalmazást*. A Bíróság a Közösség környezeti politikai hatáskörének a Szerződésbe emelését követően is erőteljesen kiállt a közösségi környezeti politika integrációs szerepének hangsúlyozása mellett, s napjainkig szigorú ítélkezési gyakorlatot folytat a közösségi környezeti jogszabályok tagállami végrehajtásával kapcsolatos mulasztások megállapításában, s most már annak szankcionálásában is.

15. Az *Európai Környezeti Hivatal* (European Environment Agency) a Tanács 1990-ben kiadott Rendelete hozta létre, fő feladatául jelölve meg a Közösség és a Tagállamok *objektív, megbízható és összehasonlítható információkkal való ellátását*. A Tagállamok és a Bizottság képviselőiből álló Hivatal feladata továbbá az *európai információs és megfigyelő hálózat létrehozása és működtetése*, amely a Tagállamok szerveinek, intézeteinek munkájára épül. A Hivatal környezeti információk gyűjtésére, feldolgozására és szolgáltatására vonatkozó, *alapvetően igazgatási jellegű funkciója* elsősorban a Közösség, különösen a *Bizottság*, valamint a Tagállamok *tevékenységét segíti elő a politikaformálás, a jogalkotás, és a végrehajtás terén*. Már a Hivatal létrehozásakor megfogalmazódott hatáskörének későbbi bővítése, hasonlóan az Egyesült Államokban és néhány európai Tagállamban működő társintézményhez: *felügyeleti, szabályozói funkcióval való felruházása*, amelyet a Parlament is támogatott, azonban e törekvés a Tagállamok (és a Bizottság) ellenállása következtében nem valósult meg. A Hivatal hatáskörének kiterjesztésére vonatkozó elképzelések közül kiemelendők különösen a közösségi környezeti jog Tagállamok általi végrehajtásának közösségi szintű ellenőrzése és felügyelete céljából a *Hivatal keretében létesítendő felügyelőség* létrehozása, a hatásvizsgálatok értékelési kritériumainak meghatározása, vagy a másodlagos jogi normák módosítására vonatkozó javaslatlét (szabályozói) funkciói. E körbe sorolhatók továbbá a Tagállamok környezeti igazgatási rendszereiben tapasztalható elégtelenségek kiküszöbölésére vonatkozó javaslatlétél és az ellenőrzési módszerek kidolgozása is. A Bizottság azonban, annak ellenére, hogy elismeri a *Hivatal információszoigálatói tevékenységének a szabályozási folyamatban játszott lényegi szerepét* (az *elfogadott és végrehajtott eszközökről nyújtott információval elősegíti a további döntéshozatali tevékenység hatékonyságát*), továbbra sem szán a Hivatalnak szabályozói, vagy felügyeleti funkciót. Ennek oka, egyrészt a Közösség intézményei közötti hatásköri

átrendeződéstől, a hatalmi egyensúly megbomlásától való ódzkodás, másrésről pedig, a Tagállamok részéről érezhető ellenállás szuverenitásuk további csökkentésével szemben. A Hivatal létrehozásáról szóló Rendelet 1999. évi módosításában meghatározott új feladatok, pl. a Tagállamok ellenőrző tevékenységének, jelentéstételi kötelezettsége teljesítésének elősegítése, az ellenőrzési rendszerek fejlesztésére vonatkozó *tanácsadás*, a Bizottság támogatása a hatásvizsgálatok módszereinek fejlesztésével kapcsolatos *információcseré* terén, továbbra sem törik meg a Hivatal hatáskörének adminisztrációs jellegét.

16. Az Európai Unió Környezeti Jogában a közösségi jogforrások mindegyik formája megtalálható. A közösségi jog meghatározó jegyei, alapelvei, a környezeti politika ágazati sajátosságai által meghatározott módon, több-kevesebb eltéréssel érvényesülnek a környezeti joganyagban is. Az elsődleges jogforrások, vagyis az Európai Közösségről és az Európai Unióról szóló Alapító Szerződések teremtik meg a Közösség környezeti politikai és jogalkotói hatáskörét: a Római Szerződés Környezeti Címében meghatározott környezeti politikai célok és alapelvek azonban olyan tágan meghatározottak, hogy a környezeti politikának alig képzelhető el kizárólag a Tagállamok kompetenciájában maradó területe, amelyen nem változtat a szubszidiaritás alapelve sem. Minthogy a Római Szerződés *kettős* jogalapot teremt a közösségi környezeti jogalkotás számára (175. Cikk, ex. 130s. Cikk, 95. Cikk, ex 100a. Cikk), sőt, a Szerződés más gazdasági-politikai ágazatokra vonatkozó rendelkezései is tartalmazhatnak környezeti aspektusokat (pl. agrárpolitika, regionális, szállítási politika, kutatás-fejlesztés, stb.), több Cikk is szolgálhat környezeti tárgyú jogalkotás jogalapjaként. *Következésképpen, a Közösség környezeti kompetenciájának alkotmányi elismerése nem vezet minden esetben automatikusan a Környezeti Címben foglalt hatásköri felhatalmazás alkalmazására.*

Az elsődleges jogforrások közé sorolható, az Európai Bíróság által megfogalmazott és elismert speciális közösségi jogi alapelvek és általános jogelvek a környezeti jognak is forrásként szolgálnak. Az általános jogelvek közül kiemelendő ehelyütt az *arányosság* elve, amely a környezeti jogban különösen a belső piaci (a kereskedelem szabadságához fűződő) és a környezetvédelmi érdekek konfliktusának feloldásában játszik fontos szerepet. A *dán palack ügy* éppen arra világított rá, hogy a közösségi környezeti politika céljainak egyre jelentősebbé válásával, központi szerepének erősödésével, e konfliktusban *már nem automatikus a környezetvédelmi érdekeknek a gazdaságiak mögé utalása*. Hasonlóképpen növekvő jelentőségre tesz szert a *tiszta és egészséges környezethez való jog*, amelyet az Alapító Szerződések kifejezetten nem fogalmaznak meg, azonban annak a közösségi jogban már számos biztosítéka található, pl. az alapvető emberi jogok és szabadságjogok tiszteletben tartása (Maastrichti Szerződés 6. Cikk [ex F. Cikk], az egészség, környezet- és a fogyasztóvédelem magas szintje, vagy az életminőség növelése, mint közösségi célok (Római Szerződés 2., 95., 174. Cikk [ex 2., 100a., 130r. Cikk]), vagy éppen a környezeti információhoz való hozzáférés szabadsága, stb.

17. A közösségi környezeti jogban a másodlagos jogforrások között kivételes a *rendeleti forma alkalmazása*, kibocsátására általában azokban az esetekben kerül sor, amelyek egységes, ti. a tagállami eltéréstől mentesítésre nem alkalmas szabályozásokat igényelnek, pl. az uniós méretekben lefektetett környezeti igazgatási rendszerek, közös hálózatok létrehozása és működtetése, vagy a nemzetközi szerződésekben megfogalmazott követelmények végrehajtása tárgyában kibocsátott normák. A Római Szerződés 249. Cikke (ex 189. Cikk) szerint a rendelet *általánosan alkalmazandó*, (vagyis a közösségi jog minden alanyára vonatkozik), *teljes egészében kötelező*, és közvetlenül alkalmazandó minden Tagállamban. Az Európai Bíróság által kifejlesztett közvetlen hatály alapelve szerint a rendeletek *közvetlenül hatályosulnak* is, vagyis rájuk a belőlük származó jogaik érvényesítése végett magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül hivatkozhatnak. A Szerződés rendelkezéseiből következik, hogy a rendeletek főszabályként *nem igényelnek a Tagállamok részéről semmiféle további jogalkotási aktszert*, rendelkezéseiket a Tagállamoknak teljes körűen és mindenkire kötelező erővel kell alkalmazniuk, úgy, ahogyan azok közösségi szinten megfogalmazódtak. *Egyes környezetvédelmi rendeletek azonban a Tagállamok további intézkedéseit írják elő*, pl. engedélyezés, hatáskörrel rendelkező hatóságok kijelölése, jelentések készítése, stb. amely számos esetben szabályozói tevékenységet is igényel. A rendeletek ilyen tartalmú rendelkezései nem közvetlenül

alkalmazhatók és nem közvetlenül hatályosak, Tagállamok általi végrehajtást igényelnek, ennél fogva, az *irányelvekhez hasonló természetűek*.

Bár számos esetben fordulnak elő, a közösségi környezeti jogban kisebb szerepet játszanak a Szerződés 249. Cikkében (ex 189. Cikk) meghatározott döntések (decision), főként a különböző környezeti programokra, vagy a nemzetközi környezetvédelmi egyezményekre vonatkozóan. A döntés a Közösség egyedi adminisztratív aktusainak formája is, általában a *közösségi jog speciális esetekben való alkalmazásának eszköze*, tartalmazhat konkrét esetre szóló felhatalmazást, kötelezettséget, vagy tilalmat. A Közösség Környezeti Politikájában, pl. döntés született egyes szervek létrehozásáról, meghatározott programoknak a LIFE pénzügyi eszközéből, vagy a Kohéziós Alapból való támogatásáról, vagy a közösségi környezeti jogszabályoktól eltérő, szigorúbb tagállami norma alkalmazásáról. A Maastrichti Szerződés módosító rendelkezései óta a *Közösség Környezeti Akcióprogramjait elfogadó aktus formája a Tanács és a Parlament által kibocsátott döntés*. A döntés, természetéből fakadóan, a rendeletekkel megegyező módon, közvetlenül alkalmazandó, nem kíván a Tagállamoktól további jogalkotást. Kivételesen azonban a döntés is tartalmazhat további tagállami intézkedést előíró rendelkezést, amely esetben az irányelvhez hasonló végrehajtási aktust igényel.

A közösségi környezeti jogban gyakran kapnak szerepet a Római Szerződés 249. Cikkében (ex 189. Cikk) szereplő, *formális jogi kötéssel nem rendelkező aktusok*, pl. a Bizottság ajánlásai, vagy véleményei, sőt az itt fel nem sorolt jogforrási formák is, pl. a Közösség Környezeti Akcióprogramjait elfogadó Nyilatkozatok, vagy Határozatok (resolution), vagy éppen a Tagállamok között született Megállapodások, pl. a nemzeti környezeti jogszabálytervezetekről való információszolgáltatásról. Ezeknek az aktusoknak a jelentőségét a jogi kötések hiánya nem csökkenti, politikai jelentőségükön túl jogi hatásuk is lehet, s az ún. *puha jogi* kategória használatát indokoló körülmények megváltozása során, rendelkezéseik gyakran válnak kötelező jogszabályi tartalomká.

18. A *Közösség Környezeti Jogában a leggyakrabban alkalmazott jogforrási forma az irányelv*. Az irányelv címzettjei csak Tagállamok lehetnek, szólhatnak a Tagállamok valamely csoportjához is, az esetek többségében azonban címzettjük valamennyi Tagállam. A Római Szerződés 249. Cikke (ex 189. Cikk) szerint az irányelv a *benne foglalt eredmény elérésére kötelezi a címzett Tagállamokat*, azonban a nemzeti hatóságokra bízva a forma és a módszerek megválasztását. Az eszközök megválasztásának szabadsága igen rugalmasan teszi lehetővé a Tagállamok sajátos körülményeinek figyelembevételét. Ennek a környezetvédelem terén nagy jelentősége van, hiszen az irányelvek végrehajtásában az eltérő földrajzi, éghajlati, gazdasági adottságok, környezetvédelmi színvonal, preferenciák, sajátos jogrendszer, közigazgatási berendezkedés, hagyományok, stb. sokszor eltérő módszerek alkalmazását teszik szükségessé. A Szerződés szövegéből következik, hogy a Tagállamoknak az irányelv végrehajtása érdekében további intézkedéseket kell tenniük, amely az esetek többségében az eredmény elérését biztosító nemzeti jogalkotást, az *irányelveknek a belső jogba való átültetését igényli*. Ennél fogva, az irányelvek főszabályként nem alkalmazhatók közvetlenül, s a rendeletekkel ellentétben nem rendelkeznek közvetlen hatállyal. A közösségi jog hatékonyságának biztosítása érdekében és a jogbiztonság követelménye miatt azonban az *Európai Bíróság az irányelvekre is kiterjesztette a közvetlen hatály alapelvét*, azaz, meghatározott feltételek megléte esetén az irányelvekből származó jogok érvényesítése végett, azok a nemzeti bíróságok előtt felhívhatók. A környezetvédelmi irányelvek rendszerint általános rendelkezéseket, keretszabályokat, alapvető követelményeket fogalmaznak meg, amelyeket a nemzeti jogi normáknak kell részletes rendelkezésekkel közvetlenül alkalmazhatók, jogosultságokat és kötelezettségeket lefektető formába önteniük. Egyes közösségi környezeti irányelvek azonban, a Római Szerződés 249. Cikkében (ex 189. Cikk) meghatározott jellemzőktől eltérően, oly részletes rendelkezéseket tartalmaznak (pl. termékekre, vagy a szennyezőanyagok koncentrációjára vonatkozó szabványok), amelyek kevés mozgásteret engednek a Tagállamoknak a belső jogba való átültetés során. Ezek az irányelvek a rendelet jellemzőit viselik magukon, így a két jogforrási forma közötti különbség a *környezeti jogszabályok esetén gyakran igen csekély*. E rendeleti jellegű irányelvek világos, precíz,

és feltételekhez nem kötött rendelkezései az irányelvben a nemzeti jogba való átültetésre meghatározott határidő lejártát követően *közvetlenül hatályosulnak* is. Más irányelvek, ezzel szemben, túl általánosan megfogalmazott, és nem teljesen egyértelmű rendelkezéseket tartalmaznak, amely megnehezíti a Tagállamok végrehajtási tevékenységét, és tág teret hagyva az eltérő értelmezésnek, nem biztosítják kellőképpen a kívánt eredmény minden Tagállamban azonos szinten történő elérését. A környezetvédelmi irányelvek gyakran egy-egy környezetvédelmi célt szolgáló *keret szabályozást* tartalmaznak, amelyeket további, közösségi szinten alkotott, ún. *leányirányelvek* töltnek meg tartalommal (pl. a vízvédelem körében). A szabályozás ilyen szerkezete mind a keretirányelv, mind pedig a leányirányelv együttes figyelembevételét követeli meg a Tagállamoktól a végrehajtás szabályozása során.

19. Az *Európa-jog* nemzetek feletti jellegének egyik meghatározó jellemzője a *jogszabályok közvetlen hatályának az Európai Bíróság által kifejlesztett alapelve*. A közvetlen hatályú közösségi jogi rendelkezések közvetlenül keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket a Tagállamok hatóságainak bármely közbenső eljárása nélkül, ahhoz tehát, hogy a közösségi norma jogi kötőereje érvényesüljön, nincs szükség a Tagállamok végrehajtó aktusára. A közvetlen hatály elvéből következik, hogy az *állampolgárok a Tagállamok bíróságai előtt hivatkozhatnak a közösségi jog rendelkezéseire az azokból származó jogaik érvényesítése érdekében*, amelyeket a bíróságoknak védelmeznük kell. Nem minden közösségi jogi norma rendelkezik közvetlen hatállyal, annak megállapításához alapvetően három kritériumnak kell egyidejűen teljesülnie: a rendelkezés világos és egyértelmű megfogalmazása, feltétel nélkülsége, további (akár közösségi, akár tagállami) végrehajtási aktustól való függetlensége. A közösségi környezeti jogban, a szabályozás sajátos jellege befolyásolja a közvetlen hatály alapelvének érvényesülését. A *Római Szerződés Környezeti Címében foglalt rendelkezések, éppen megfogalmazásuk általános jellege miatt nem alkalmasak közvetlen hatály kiváltására*. Azok inkább a politika formálása és a jogalkotás irányítása elé támasztott általános követelmények, mintsem az állampolgárok által a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthető, kellőképpen precíz meghatározott jogok forrásai. A *Közösség környezeti tárgyú rendeletei, e jogforrás jellemzőihől fakadóan főszabályként közvetlenül hatályosak*. Gyakran azonban, az egyes rendelkezésekben alkalmazott túlságosan általános kifejezések használata miatt, vagy éppen a Tagállamok további aktusainak szükségessége következtében (pl. engedélyezés, hálózatok kiépítése, stb.) nem alkalmazhatók, és nem is hatályosulnak közvetlenül. A *környezeti irányelvekben megfogalmazott rendelkezések igénylik a közvetlen hatály feltételei meglétének leginkább körültekintő vizsgálatát*. A részletes rendelkezéseket tartalmazó, pl. az egyes szennyezőanyagokra vonatkozó szabványok alkalmazását előíró, *rendeleti jellegű irányelvek* világos, precíz és feltételekhez nem kötött rendelkezései minden Tagállamban *közvetlenül hatályosulnak* az irányelv nemzeti jogba való átültetésére meghatározott határidő lejártát követően, még abban az esetben is, ha a transzpozíciós belső norma megalkotását a Tagállam elmulasztotta. Általánosságban megállapítható, hogy a *közvetlen hatály meglehetősen szűk körben érvényesül*, csupán azon rendelkezések esetében, amelyek pl. a szennyezésekkel, vagy a környezeti elemek minőségével kapcsolatos számszerű határértéket, vagy maximum koncentrációt határoznak meg, amelyek valamely szennyezőanyag használatát tiltják, vagy amelyek a Tagállamok igazgatási szerveit kötelezik valamely cselekvésre.

20. A *közösségi környezeti jogszabályok szerkezete* követi a Közösség más politikai területein kibocsátott jogforrások belső tagolását. A környezeti jogforrások esetében azonban *kiemelkedő jelentősége van a Preambulumnak és a Tagállamokat a közös szabályozástól való eltérésre felhatalmazó speciális záradékoknak*.

A Római Szerződés 253. Cikkében (ex 190. Cikk) foglalt *indokolási kötelezettség* a jogszabály kibocsátását megalapozó indokokra, valamint a Szerződés alapján kötelező tervezetre és véleményekre utal. E *formainak tűnő rendelkezés* mögöttes tartalma *alkotmányos jelentőségű kérdéseket érint*: a Közösség hatáskörét (korlátozott hatalom), a Közösség és a Tagállamok közötti hatalommegosztás, szuverenitás, szubszidiaritás), a jogforrást kibocsátó intézmény hatáskörét, a jogalkotási eljárásban részt vevő intézmények szerepét, (hatalmi egyensúly), a kibocsátott aktus jogforrási formáját (jogi kötőerő jellege, közvetlen hatály, a tagállami végrehajtás módja), az aktus elfogadásakor követett szavazás módját (tagállami vétő). Az indokolási kötelezettség elemei a

Közösséget az adott jogszabály kibocsátására felhatalmazó Szerződési Cikkben, mint a *jogalkotás jogalapjában* meghatározott, a kibocsátott aktus jogszerűségéhez szükséges feltételek, kihatással vannak továbbá a megalkotott jogszabály tartalmára is. Mindezeknek a közösségi környezeti jogban, e politikai hatáskör fokozatos megteremtése és elismertetése, kezdetben a Szerződéses felhatalmazás hiánya, a közösségi és a tagállami hatáskörmegosztás választóvonalainak kialakulása, a kettős jogalap megteremtését követően a jogalapok közötti választás orientálása, a Parlament környezeti jogalkotói hatáskörének bővülése miatt különös jelentősége van.

A *Preambulum* az alkotmányos kérdések mellett a jogszabály kibocsátásának okaira, vagyis, a *jogalkotás céljára*, a *jogalkotói szándékra is utal*. A közösségi környezeti jogszabályok Preambulumában kezdetben gyakran történt utalás azokra a körülményekre, amelyek a környezeti politika kialakulását indokolták, és a *közösség hatáskörét igazolták*, vagyis, a közös piac működése előtti akadályok elhárítását célzó környezeti jogharmonizáció szükségességére, valamint az életminőség javításának közösségi céljára. A környezetvédelmi jogszabályok gyakran hivatkoztak, és hivatkoznak ma is a Közösség Környezeti Akcióprogramjaira, vagy a Bizottság környezeti tárgyú közleményeire, amelyek e politika fő irányait, céljait, alapelveit, prioritásait, aktuális feladatait jelöli ki.

21. A közösségi környezeti jogszabályok egy része lehetőséget biztosít a Tagállamok számára, hogy a jogszabályban foglaltaktól eltérjenek. Az ún. *védelmi záradék (safeguard clause)* alkalmazását a Szerződés Környezeti Címe a Maastrichti módosítás óta teszi lehetővé, bár a környezeti jogszabályok már korábban is tartalmaztak a Tagállamokat időleges eltérésre feljogosító záradékot. A Római Szerződés 174. Cikk (ex 130r. Cikk) 2. paragrafusának második fordulata lehetővé teszi, hogy a környezeti harmonizációs eszközökben foglalt védelmi záradék alapján a Tagállamok *nem gazdasági jellegű környezeti okokból átmeneti intézkedéseket* tegyenek. Az *eltérés lehetőségét a magas szintű környezetvédelem célul tűzése, s azal egyidejűen, a Közösség különböző régiói eltérő helyzetének figyelembevétele teszi indokolttá*. A megfogalmazásból következik, hogy az átmeneti intézkedésre a közösségi jogszabályban biztosítottnál magasabb szintű környezetvédelem miatt, vagy pl. különleges védekezést igénylő sürgős szükség esetén van lehetőség. A Környezeti Cím 175. Cikk (ex 130s. Cikk) 5. paragrafusában szabályozott védelmi záradék pedig, éppen a Tagállamok eltérő gazdasági helyzetére tekintettel teszi lehetővé az időleges eltérést, sőt a Kohéziós Alapból való támogatást is, a gazdaságilag gyengébb Tagállamok számára biztosítva ezáltal a magas védelmi szintet képviselő eszköz fokozatos bevezetésének lehetőségét. A Szerződés 95. Cikk 10. paragrafusa (ex 100a. Cikk 5. paragrafus) a minősített többségi döntéssel elfogadott jogharmonizációs norma védelmi záradéka esetén teszi lehetővé, hogy a Tagállamok a Szerződés 30. Cikkében (ex 36. Cikk) felsorolt *nem gazdasági jellegű közérdekből* (pl. emberek, állatok, növények egészségének és életének védelme) a közösségi normától *átmeneti időre* eltérjenek. A védelmi záradékokat tartalmazó Szerződési rendelkezések nem közvetlenül jogosítják fel a Tagállamokat a közösségi normától való eltérésre, hanem a *közösségi jogszabályban kifejezetten megfogalmazott rendelkezés, felhatalmazó záradék* alapján, vagyis, a *másodlagos jogi norma speciális formáját* követelik meg. A közösségi jogi norma alkalmazása alóli „felmentés” ebben, és átmeneti jellegében különbözik a közösségi normától való tagállami eltérés másutt szabályozott eseteitől.

22. A Római Szerződés 175. Cikkének (ex 130s. Cikk) 4. paragrafusa szerint a *Tagállamok kötelezettsége a közösségi környezeti politika végrehajtása és finanszírozása*, amely hangsúlyossá teszi a környezeti jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségeiket. A közösségi környezeti jogszabályok Tagállamok általi végrehajtása terén tapasztalható mulasztások különösen nagy száma miatt a *végrehajtás hatékonyabbá tétele napjainkra a környezeti politika első számú prioritásává vált*. A végrehajtás hiányosságaiban megnyilvánuló tagállami kötelezettségsszegés okai részben a környezetvédelemnek a többi gazdasági-politikai ágazathoz viszonyított speciális természetében (ti. „általános”, nem gazdasági érdekek védelme, piaci „externália” jellege), részben a közösségi környezeti politika sajátosságaiban (alkotmányos felhatalmazás hiánya, megosztott hatáskör, szubszidiaritás, gazdasági integrációban játszott szerep), részben előzőekből fakadóan is, a közösségi környezeti jogszabályok specialitásaiban (az irányelvi szabályozás elsőlegessége, keretszabály jellege, sajátos szabályozási tárgyából fakadó igénye a közvetlen hatályosulásra),

valamint a Tagállamok belső környezeti igazgatási rendszereinek sajátosságaiban (decentralizált hatáskörök, a regionális és helyi hatóságok különösen nagy szerepe) jelölhetők meg.

A Tagállamok végrehajtással kapcsolatos kötelezettségeinek meghatározása a Római Szerződés rendelkezéseiben (10. Cikk [ex 5. Cikk] a generális együttműködési kötelezettségről; 249. Cikk [ex 189. Cikk] a jogforrások jellegéről, és 175. Cikk [ex 130s. Cikk] a Tagállamok végrehajtási és finanszírozási kötelezettségeiről) túlságosan szűkszavú és általános ahhoz, hogy eligazítást adjon az egyes (környezeti) jogszabályok végrehajtásából fakadó konkrét kötelezettségekről. Erre elsősorban a Tagállamok közösségi joggal ellentétes magatartása kapcsán a *Bizottság ellenőrző funkciójának gyakorlása, és az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata során került sor*. A közösségi környezeti jog zömében irányelvekből áll, ezért az értekezés, az egyéb jogforrási formákra is kitérve, elsősorban az *irányelvek végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségeket* elemzi.

Az irányelvek végrehajtása során a Tagállamoknak az abban foglalt *eredmény elérését* kell biztosítaniuk, s bár az ahhoz szükséges formákat és eszközöket szabadon választhatják meg, e szabadságuk nem korlátlan: a választott eszközöknek alkalmasnak kell lenniük az eredmény elérésére.

Az irányelv végrehajtása során a Tagállamoknak *valamely szabályozói tevékenységet* kell ellátniuk, amely a címzettek számára konkrét kötelezettségeket és jogokat keletkeztet. A Tagállamok gyakran hivatkoznak arra, hogy az irányelv által előírt környezeti követelményt átültető norma hiányában is érvényesítik a belső igazgatási gyakorlatban. A jogbiztonság követelménye miatt azonban a *Tagállamoknak az irányelv teljes körű, nem csupán ténybeli, de jogi végrehajtása érdekében az adott területen speciális jogi keretet kell biztosítaniuk* (kötelező erővel bíró, kellően publikált jogforrás). A környezeti politika eszköztárának gazdagításával, a gyakorlatban már alkalmazott, a gazdasági élet szereplőivel (ipari szféra) kötött ún. *környezetvédelmi megállapodások*, érvényesíthető szerződés formájában szolgálhatnak a közösségi környezeti jog végrehajtásának eszközeül. A környezeti jog végrehajtása során a Tagállamoknak különös gondot kell fordítaniuk arra, hogy a regionális vagy helyi hatóságokra delegált hatáskör gyakorlása biztosítsa egyrészt, az *irányelv alkalmazását az ország egész területén*, másrészt pedig arra, hogy belső joguk e hatóságok működésének zavarai esetére is tegye lehetővé a teljes körű végrehajtást (a belső igazgatási gyakorlat hiányosságai nem igazolják a tagállami mulasztást). A környezeti jogban különös körültekintést igényel a *transzpozíciós norma tartalmának meghatározása*, elsősorban az eljárási jellegű rendelkezéseknek, valamint a közösségi jogban alkalmazott környezetvédelmi szakkifejezéseknek és fogalmaknak a *nemzeti jog már kialakult rendszerébe való illesztése*, amely gyakran éppen e rendszerek átalakítását teszi szükségessé (pl. új szervek létrehozása, hatáskörök telepítése) a megfelelő végrehajtás érdekében.

Az irányelvek megfelelő végrehajtása a transzpozíciós norma megfeleltetésén túl azok *tényleges alkalmazásának kötelezettségét* rója a Tagállamokra, amelynek kiemelkedő jelentősége abból fakad, hogy a belső jogszabály elfogadását követően az *irányelv által átfogott jogviszonyokat már az átültető nemzeti norma irányítja*. A végrehajtással kapcsolatban a Tagállamokat számos eljárási jellegű kötelezettség is terheli, pl. a *Bizottság értesítése* az irányelvek határidőben való transzponálásáról, az átültető norma megküldésével, valamint *jelentés készítése* az irányelvek gyakorlati végrehajtásáról (egyes környezeti irányelvek esetében már szabványosított formában), programok kidolgozásáról és működtetéséről.

23. Az Európai Unió környezeti jogának végrehajtásához szorosan kapcsolódik az általa átfogott kötelezettségek teljesítésének előmozdítása, vagyis, a közösségi környezeti jogi normák érvényesítését biztosító mechanizmusok kiépítése és működtetése. A közösségi környezeti jog érvényesítése terén mind a Tagállamok hatóságainak (közigazgatási szervek, bíróságok), mind pedig a Közösség intézményeinek (Bizottság, Bíróság) speciális feladataik, kötelezettségeik vannak.

A közösségi környezeti jog érvényesítésével kapcsolatos tagállami kötelezettség átfogja a közösségi környezeti jogszabályok (átültető normák) végső címzettjeit (gazdasági élet szereplői, közigazgatási szervek) terhelő kötelezettségek teljesítését, valamint az egyének jogainak érvényesítését biztosító mechanizmusok kiépítését és működtetését. E körbe értendő a jogalkotás, a szükséges közigazgatási rendszer létrehozása, az ellenőrző tevékenység megszervezése, a kikényszerítő eszközök

megteremtése, a mulasztások szankcionálása, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés lehetőségeinek megteremtése, elsősorban az állampolgárok környezeti jogainak védelme érdekében.

A Közösség hatalmi berendezkedésében, a Római Szerződés 211. Cikke (ex 155. Cikk) szerint a Bizottságot *terheli a közösségi jog alkalmazása biztosításának kötelezettsége*. A „közösségi jog örének” funkciójában a Bizottság a közösségi jogszabályok végrehajtása ellenőrzésének egész rendszerét építette ki, amely kiterjed a nemzeti jogba való megfelelő átültetés, a gyakorlati alkalmazás és a jogérvényesítés tagállami kötelezettségeinek teljesítésére, ideértve a vonatkozó jelentéskészítési kötelezettséget is. Az értesítési és a transzpozíciós kötelezettség teljesítése ellenőrzésének automatizmusa mellett, a Bizottságot bonyolultabb feladat elé állítja az átültető norma megfelelőségének, valamint a tényleges alkalmazás gyakorlatának vizsgálata. Utóbbira vonatkozó információkról, kiépült intézményrendszer és felügyeleti jogosítványok hiányában, csupán ad hoc módon értesül, amely a végrehajtás intézményes felügyeleti rendszerének megteremtését teszi szükségessé.

A Tagállamok végrehajtással kapcsolatos kötelezettségei megszegése esetén a Bizottság a Római Szerződés 226. Cikke (ex 169. Cikk) alapján, *végző soron pert indíthat az Európai Bíróság előtt*. E *diszkrecionális jogának* gyakorlását megelőzően azonban az eljárás adminisztratív szakaszában meg kell kísérelnie a Tagállam rászorítását a közösségi jogból fakadó kötelezettségei teljesítésére. Környezetvédelmi ügyekben, mind a pert megelőző bizottsági eljárás, mind a perindítás gyakorisága a Bizottság éves jelentései alapján emelkedő tendenciat mutat, a közösségi környezetvédelmi jog minden területén és minden Tagállammal szemben van folyamatban úgy a végrehajtási kötelezettség nem, vagy nem kellő teljesítése miatt. Minthogy a Közösségnek nem áll rendelkezésére a nemzeti berendezkedésekben kiépülthöz hasonló apparátus, a Bíróság (megállapító) ítéletei végrehajtásának kikényszerítésére csak korlátozott eszközök álltak rendelkezésre. A Maastrichti Szerződés 228. Cikk (ex 171. Cikk) 2. paragrafusában foglalt módosító rendelkezések tették lehetővé, hogy az *ítéletek végre nem hajtása miatt a Bíróság előtt indított újabb perben a Tagállamok mulasztása pénzbüntetéssel, vagy bírsággal szankcionálható legyen*. A Bizottság egyre gyakrabban él az Európai Bíróság környezeti ügyekben született ítéletei végrehajtásának kikényszerítésére irányuló új eszköz lehetőségével, amelynek ösztönző jellegét a gyakorlati tapasztalatok szerint bizonyítja az új eljárásnak, a tagállami teljesítés következtében való lezárása már a pert megelőző adminisztratív szakaszban.

24. A Bizottságnak a Római Szerződés 211. Cikkében (ex 155. Cikk) meghatározott kötelezettsége, a közösségi jog alkalmazásának biztosítása érdekében gyakorolt eljárási és *perindítási jogköre csupán e funkció gyakorlásának végső eszköze*. A Bizottság a közösségi környezeti jog végrehajtásának javítása érdekében számos javaslatot fogalmazott meg és intézkedést tett, mind a *tagállami végrehajtási kötelezettség előmozdítását, mind pedig a Bizottság ellenőrző feladatainak hatékonyabbá tételét* célzva. Ezek közül kiemelendők a Tagállamok környezeti felügyeleti funkciójának, intézmény- és eszközrendszerének megteremtése, a Tagállamon belüli környezeti panaszzeljárás kialakítása, az igazságszolgáltatási rendszer alkalmassá tétele az *egyéni környezeti jogok érvényesítésére*, a jogalkotás javítása és átláthatóságának biztosítása, a Bizottság és a Tagállamok, valamint utóbbiak egymás közötti együttműködésének javítása, a végrehajtás ellenőrzési mechanizmusainak és eszközeinek gazdagítása (felülvizsgálati záradék), s a végrehajtást elősegítő pénzügyi eszközök szerepének növelése.

25. A közösségi környezeti jog Tagállamok általi végrehajtásának és a végrehajtás ellenőrzésének hatékonyabbá tétele iránti igény vezetett a Tagállamok képviselőiből álló és a Bizottság részvételével működő *informális hálózat (IMPEL)* létrehozásához (1993). A Hálózat a *közösségi környezeti jog végrehajtásának és érvényesítésének ellenőrzéséből* szerzett tapasztalatok és információ kicserélése, valamint a végrehajtás és érvényesítés gyakorlati megközelítési módszereinek kifejlesztése céljával alakult. E célokra már jóval túlmutató tevékenysége kiterjed, *többek között*, a környezeti jogalkotás és jogalkalmazás jogpolitikai és technikai területeire, a nemzeti, regionális és helyi hatóságok végrehajtási feladatainak elősegítésére, a környezeti jogérvényesítés módszereinek fejlesztésére, a nemzeti környezeti jog közösségeinek való megfeleltetése értékelésére, a *tagállami környezeti*

felügyeleték létrehozására és együttműködésére, a határokon átnyúló környezetvédelmi együttműködésre.

A közösségi környezeti jog Tagállamok általi végrehajtásának ellenőrzésében és felügyeletében az *Európai Környezeti Hivatal*, erre irányuló kezdeményezések ellenére nem rendelkezik szabályozói funkcióval. Szerepe a Tagállamok jelentéstételi kötelezettségének koordinálására, valamint a Bizottság ellenőrző funkciójának információszolgáltatás révén való elősegítésére korlátozódik.

Az IMPEL létrejött, a közösségi és tagállami intézményrendszer határvonalán való elhelyezkedése, hasonlóan az Európai Környezeti Hivatalhoz, bizonyítéka egyrészt, a közösségi környezeti politika és jog működtetésével kapcsolatos feladatok *intézményesülése szükségességének*, másrészt pedig, a közösségi intézmények hatalmi egyensúlya, valamint a *közösségi és a tagállami kompetenciák egymáshoz való viszonya és bármely irányban való elmozdítása érzékeny politikai jellegének*.

Következésképpen, a környezeti politika és jog az Unió folyamatosan változó, fejlődő integrációs területe, amelynek intézmény- és eszközrendszere a gazdasági és politikai integráció előrehaladásával minden bizonnyal tovább bővül.

26. Az Európai Konvent által 2003. június 13-án elfogadott, az *Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés tervezete* újabb fordulópontot jelez az Európai Unió által megvalósított integrációs folyamatban. Az Alkotmánytervezet utat nyit egy jövőbeni *politikai unió* létrehozása előtt, amelyben, a Tervezet Preambulumának szavaival élve, „Európa népei, miközben büszkéik maradnak saját nemzeti identitásukra és történelmükre, elhatározták, hogy felülkerekednek ősi megosztottságaikon, és egy közös jövő kialakítása érdekében egymással minden eddiginél szorosabb egységre lépnek. ... az ily módon „sokszínűségében egyesült” Európa a legjobb esélyt kínálja számukra annak a nagyszerű vállalkozásnak a megvalósítására, amelynek révén e térség, minden egyes egyén jogainak tiszteletben tartása mellett, valamint az eljövendő nemzedékekért és a Föld jövőjéért viselt felelősségük tudatában, az emberiség reménységének különleges térségévé válik.” Az Alkotmánytervezet az Alapító Szerződéseket összevonta, s jelentős változtatásokat vezetett be azok tartalmában is. Ezek közül kiemelendők, többek között, az Unió és a Tagállamok hatásköreinek egyértelmű elhatárolása, az Unió intézményei működésének demokratikusabbá, hatékonyabbá és átláthatóbbá tétele, a polgárokhoz közelebb vitele, a döntéshozatali eljárások egyszerűsítése, valamint az Európa-jog jogforrási rendszerének korszerűsítése. Az Alkotmánytervezetnek az Alapító Szerződésekhöz képest kiemelkedő újítása az Európai Unió Alapjogi Chartájának alkotmányi rangra emelése: a Charta a tervezett Alkotmány II. Részeként annak szerves tartozéka. Ezek az újítások hatással lesznek az Unió Környezeti Politikájának és Jogának alakítására is, azonban az Alkotmánytervezet a Környezeti Cím megfogalmazásában nem hozott nagy horderejű változásokat. Az Alkotmánytervezet „Belső politikák és tevékenység” c. III. Rész III. Fejezetének a Környezetről szóló 5 Szekciója, a III-129. – III-131. Cikkben lényegében változatlanul hagyta a Római Szerződésnek a legutóbbi, Nizzai Szerződéssel módosított Környezeti Címét. A változások az Unió jogrendjében bevezetni szándékozott ún. „jogi eszközök” (*legislative acts*) és „nem jogi eszközök” (*non legislative acts*) közötti elhatárolásból adódnak, utóbbiak a jogi eszközök végrehajtására kibocsátandó aktusokat jelölik. A Környezeti Akcióprogramokat a Tervezet szerint, a jelenlegi Rendelet jogforrási formájának megfelelő ún. „Európai Törvény” (*European law*) jogforrási formájában kell majd elfogadni, amely a korábbi Döntés eszközzel szemben tovább erősíti az Akcióprogramok jelentőségét és jogi kötőerejét. Az Akcióprogramok végrehajtásáról az adott tárgykörtől függően *Európai Törvény*, *Kerettörvény* vagy *Európai Döntés* formájában elfogadott normák gondoskodnak. Az Unió új jogforrási formáiról az Alkotmánytervezet I. Részének az Unió hatásköreinek gyakorlásáról szóló V. Cím 32-38. Cikkjei rendelkeznek. Az Alkotmánytervezet II. Részeként csatolt az *Európai Unió Alapjogi Chartája* változatlanul környezeti alapelveket, s nem a tiszta és egészséges környezethez való alapjogot fogalmazza meg.

27. Magyarország ahhoz az Unióhoz csatlakozik, amely a „világon a legátfogóbb és legfejlettebb környezeti joggal rendelkezik.” A csatlakozás feltétele az *Unió Környezeti Politikájának és Jogának adaptálása*, amelyet a belépés időpontjáig el kell végezni. A közösségi környezeti vívmányok átvételével kapcsolatos feladatok teljesítését elősegítendő, a Bizottság a Tagjelölt Államok számára a közösségi környezeti jog végrehajtása által megkövetelt sajátos tevékenységre és megközelítésre

módokra vonatkozó részletes iránymutatást nyújt. A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a végrehajtás egyes fázisai, a közösségi jogszabályok transzpozíciója, gyakorlati alkalmazása és érvényesítése egymással szorosan összefüggő folyamatok, a közösségi jogszabályt a nemzeti jogba átültető norma aktuális szövegének a végrehajtás további fázisaira is tekintettel kell lennie. A végrehajtás hatékonysága megköveteli az irányelv rendelkezéseinek a nemzeti környezeti és igazgatási jog rendszerébe való integrálását, a kormányzati szervek intézményi struktúrájának és eljárási rendjének a közösségi jog végrehajtására való alkalmassá tételét. A közösségi környezeti jog hazai adaptálásának menetrendjét a Közösségi Acquis Átvételének Nemzeti Programja tartalmazza, amely minden egyes jogszabállyal kapcsolatban rövid- és középtávú prioritásokat fogalmaz meg. A Program végrehajtásának evenkénti rendszerességgel történő ellenőrzése során, a Bizottság, többek között, kiemelte a közösségi környezeti követelmények integrálása alapelvének érvényesítését, a horizontális jogszabályok adaptálását, valamint a végrehajtáshoz szükséges intézményfejlesztési feladatok teljesítését.

Teljes jogú tagsági viszonyának kezdetétől Magyarországnak már mindazokat a kötelezettségeket teljesítenie kell, amelyek az Unió jelenlegi Tagállamait terhelik, ideértve a Közösség környezeti jogának végrehajtását, gyakorlati alkalmazását és érvényesítését. A 2003. áprilisában aláírt Csatlakozási Szerződés néhány, a hulladékkezelésre, a vízminőségre és az ipari szennyezésre (veszélyes hulladékok) vonatkozó irányelv teljes körű alkalmazása alól átmeneti mentességet (2005, 2015-ig) biztosít Magyarország számára.

V. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK HASZNOSÍTHATÓSÁGA

Az értekezés a hazai szakirodalomban első ízben vállalkozik az Európai Közösség Környezeti Politikájának és Jogának kialakulása és fejlődése, az integrációban betöltött szerepe, a közösségi hatáskör megteremtésének eszközei, a közösségi környezeti politika és jog alkotmányos alapjai, intézményes keretei, jogforrási rendszere és a Tagállamok általi végrehajtása alapkérdéseinek elméleti megközelítésű feldolgozására.

Célkitűzésének megfelelően, a kutatás e kérdések elemzésének eredményeként megfogalmazott főbb megállapításai elősegítik a közösségi környezeti politika és jog megismerését és megértését, amely elengedhetetlen annak hazai adaptálásához. A kutatási eredmények hozzájárulnak a magyar környezeti politika közösségihez való közzétételéhez, céljainak, alapelvéinek és eszközrendszerének finomításához és gazdagításához, a közösségi környezeti politika koncepcióinak integrálásához, jövőbeni irányainak a közösségi politikai prioritásoknak megfelelő kijelöléséhez. Mindezek figyelembe vehetők például a Nemzeti Környezetvédelmi Programban, valamint az annak alapján készíthető regionális és helyi környezetvédelmi programokban, alapozásul szolgálhatnak továbbá e programok végrehajtását célzó szabályozás számára.

A kutatás eredményei hasznosíthatók a magyar környezeti jog fejlesztésében, aktuálisan a közösségi környezeti joghoz való közzétételében, utóbbinak hazai adaptálásában, ideértve mind az átfogó környezetvédelmi kerettörvényt, mind pedig a horizontális és ágazati környezetvédelmi jogszabályokat. Az értekezés megállapításai hozzásegítenek a magyar környezeti jogalkotás mozgásterének körvonalazásához, pl. a közösségi és nemzeti hatáskör tisztázásához, a szubszidiaritás elvéből következő cselekvési lehetőségek és kötelezettségek megállapításához, a közösségi normáktól való eltérésre felhatalmazó szabályok helyes értelmezéséhez és alkalmazásához. Az értekezés elemzéseiből leszármazó következtetések iránymutatásul szolgálnak a közösségi környezeti jog végrehajtását biztosító transzpozíciós normaalkotás számára, központi, regionális, vagy helyi szinten egyaránt. Az értekezés az anyagi jogi és eljárási jellegű rendelkezések körülmények adaptálásának szükségessége mellett felhívja a figyelmet arra, hogy a teljes körű végrehajtáshoz elengedhetetlen a megfelelő igazgatási intézményrendszer, hatáskörök, hatósági jogkörök és infrastruktúra megteremtése (amely már túlmutat a szűken értelmezett környezeti jogalkotás területén).

Az értekezés megállapításai hasznosíthatók mindazok számára, akik a *közösségi környezeti jogot* (és az átültetett magyar környezeti jogszabályokat) a közeljövőben *alkalmazni fogják*. Az igazságszolgáltatási szféra jogalkalmazói kívül e körbe értendő a központi és helyi kormányzati szervek, hatóságok szakemberei, csakúgy, mint a jogértvényesítés terén feladatot vállaló ügyvédek, tanácsadók.

A kutatás eredményeit tükröző értekezés hasznosítható továbbá, a közösségi környezeti politikát és jogot elsősorban a *felsőoktatásban tanulmányozók* számára. Az értekezés, mint a közösségi környezeti politika és jog elméleti alapja és „általános része”, a már egyre több - nem csupán jogi - felsőoktatási intézmény alap- és posztgraduális képzésében bevezetett kurzus tananyagául szolgálhat. Az értekezésben kifejtett problémák, elemzések, megállapítások, általános politikai, alkotmányos jellegűknél fogva túlmutatnak a környezeti politika és jog határán, így igényt tarthatnak az *európai közösségi politikaformálás, jogalkotás és végrehajtás általános kérdései*, vagy más területei iránt érdeklődő szakemberek figyelmére is.

Az értekezés a közösségi környezeti politika és jog dogmatikai megközelítésű feldolgozásával *a terület elméleti és gyakorlati kérdéseinek további kutatása számára alapul szolgál*. Megoldásra vár például, a közösségi jog Tagállamok általi *végrehajtása felügyeletének* problémája, amely nem nélkülözi a telepítendő hatáskör szintjének meghatározásában rejlő politikai, alkotmányos, közigazgatási, a Közösség intézményei és szervei közötti, valamint a Tagállamok és a Közösség közötti hatalommegosztás és egyensúly érzékeny kérdéseinek vizsgálatát. Ehelyütt említendő a *nemzeti igazgatási rendszerek*, központi, regionális és helyi szinten egyaránt, oly módon való *átalakítása*, amely alkalmassá teszi azokat a közösségi környezeti jog végrehajtásából eredő feladatok ellátására. A további kutatásnak érintenie kell a „nemzeti hatóságok” cselekvési lehetőségeinek korlátjait, ideértve a belső jog felhatalmazó rendelkezéseinek hiányában hatásköreik közösségi jogban fellelhető gyökereinek vizsgálatát: azoknak az alkotmányi jelentőségű kérdéseknek megválaszolását, hogy *a helyi hatóságoknak a közösségi jog végrehajtásához szükséges, ám a belső jogban nem biztosított hatáskörei eredeztethetők-e a közösségi jogból*. E problémának a gyakorlat számára hasznosítható megoldásához járulhat hozzá, egy a közösségi környezeti jog alkalmazásával kapcsolatos anyagi és eljárásjogi kötelezettségeket átfogó módon összefoglaló és magyarázó „*magatartási kódex*” összeállítása, amelynek igénye a szakirodalomban a Szerződés 10. Cikkének (ex 5. Cikk) alkalmazásával kapcsolatban merült fel (Temple Lang, John). E kódex eligazítást nyújthatna a nemzeti hatóságok számára kötelezettségeik eredetéről és mibenlétéről, amely kötelezettségek nem csupán a környezeti jogszabályok konkrét rendelkezéseiben, hanem azokon túl, a Szerződés általános rendelkezéseiben, a közösségi környezeti politika és jog alapelveiben gyökereznek.

Nemzetközi és nemzeti szinten is egyaránt hosszú ideje megoldatlan, a *környezeti károktól való felelősség* rendszerének és eszközeinek problémája, csakúgy, mint a közösségi környezeti joggal ellentétes magatartás szankcionálása, a környezeti büntetőjog új területe, vagy a környezeti politika jogon túli eszközökkel való gazdagítása. Izgalmas kutatási feladatot kínál a közösségi környezeti politikaformálással szemben támasztott igény *a politika új alapelveinek megfogalmazása* iránt, mint pl. a hatékonyság, a helyettesítés (veszélyes anyagok kevésbé veszélyesekkel), és - az elővigyázatosság elvének további szigorításául - a bizonyítási teher megfordítása (a veszélyes anyagok előállítása és használata során), amelyekre a Hatodik Környezeti Akcióprogram is utal. Aktuális kutatási feladat továbbá, a környezeti integráció alapelveinek vizsgálata, számos gazdasági-politikai területen való alkalmazási lehetőségeinek, eszközeinek és módszereinek kimunkálása.

VI. Az értekezés témakörében készült publikációk

- *Az Európai Közösségek Agrár és Környezeti Politikái közötti kapcsolatok és hatásuk a földhasználatra*, Dolgozat a Firenzei Európai Egyetemi Intézetben folytatott posztgraduális tanulmányok keretében (angol nyelven), 1-97.o.,+ Jegyzetek, 1-6.o., EUI, Firenze 1991
- *A környezeti szabályozás, mint az Európai Közösségek társadalomszabályozásának része*, Dolgozat a Firenzei Európai Egyetemi Intézetben folytatott posztgraduális tanulmányok keretében (angol nyelven), 1-57.o. EUI, Firenze 1993
- *Az Európai Közösség Joga (I.,II.)*, recenzió, Jogtudományi Közlöny, XLIX. évf. 4-5. szám, 180-184.; 226-231.o., Budapest 1994
- *Közelítés az Európai Közösség jogához: Az érzékeny környezeti területek intézménye*, Jogtudományi Közlöny, L. évf. 11.-12. szám, 498-513.o., Budapest 1995
- *Gazdasági integráció, fogalmak, célok, fokozatok; környezeti integráció, ösztönzők, ellenható tényezők* (kivonatos fordítások és magyarázatok), Oktatási anyag, 1-21.o., JPTE ÁJK, Pécs 1996
- *Az Európai Közösség kompetenciájának bővülése a környezeti politika és jog példáján*, in Beszteri Béla; Hervainé Szabó Gyöngyvér (szerk.) Európai Unió, Regionalizmus, Szuverenitás, 79-88.o., MTA-VEAB, Székesfehérvár 1998
- *Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai*, in Tóth Károly (szerk.), Acta Juridica et Politica, Tom. LV. 133-157.o., JATE, Szeged 1999
- *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Környezetvédelmi Kiskönyvtár, szerk. Bándi Gyula, I-IV. Fejezetek, 5-234.o., Budapest 1999
- *A környezeti jog keretétől szolgáló társadalmi szabályozás az Európai Közösségben I. - II.*, in Értékek, Érdekek és Szakpolitikák az Európai Unióban, szerk. Dr. Andrásy György, PTE ETK, Studia Europea, 155-210.o., Pécs 1999
- *Agenda 2000: Az Európai Unió agrár és környezeti politikájának új irányai*, in: Közigazgatási Szakmai Nap előadásai, Magyar Közigazgatási Kar, 1-10.o., Kecskemét 2001
- *Az Európai Unió Környezeti Politikája és Joga*, in: Buzás Kálmán-Horváth Zsuzsanna-Jász-Suba Lajos, *Az Európai Unió környezeti politikája és annak önkormányzati vonatkozásai*, 1.-44. o., + Oktatási Segédlet táblázatokkal 1-46.o., Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest 2002
- *Az európai közösség környezeti jogának végrehajtása: a tagállamok kötelezettségei*, Európai Jog, 2.évf. 3. szám, 26-34.o., Budapest 2002
- *A közösségi jog végrehajtása a tagállamok által, Hatalommegosztás és együttműködés az Európai Unióban és Magyarországon*, Mandulavirágzás Tudományos Napok konferencia kiadványa, 1-6.o., Pécs 2003